

Ingobernabilidad: Estados colapsados, una amenaza en ciernes

En un mundo cambiante, los paradigmas seguridad nacional y regional deben ser pensados y definidos nuevamente. Los temas tradicionales de delimitación fronteriza siguen vigentes, pero la seguridad de los países y subregiones de América Latina se ve confrontada con conflictos internos y amenazas como el narcotráfico y las maras. Aunque todavía hay un acuerdo mayoritario en torno de la preservación de la democracia, la debilidad del Estado es una condición de inseguridad que lo afecta a él mismo como a su población. La ingobernabilidad acecha, pero la creciente militarización ha probado ser menos efectiva que la inclusión democrática y la búsqueda de la equidad.

Francisco Rojas Aravena

Los cambios internacionales se sucedieron con rapidez. Luego de la caída del Muro de Berlín, la principal conclusión que sacaron los líderes estadounidenses fue ampliar su hegemonía –por medio del vínculo con otros Estados a un sistema de normas globales. Esto cambió luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Incluso antes de ellos ya se había iniciado un periodo de

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas, especialista en relaciones internacionales y seguridad internacional; secretario general de Flacso.

Palabras clave: globalización, seguridad regional, ingobernabilidad, *maras*, militarización, equidad, América Latina.

rehegemonización, pero solo será después de ese día que este adoptó fuertes componentes militares en lo estratégico y sesgo unilateral en lo político, características que afectan al conjunto del sistema global. Europa, por su lado, ha estado concentrada en su proceso de institucionalización de la Unión Europea¹. Luego del fracaso del referéndum en Francia y Holanda en la ratificación de la Constitución, el ensimismamiento parece que perdurará por varios años.

Reducción de tensiones tradicionales y emergencia de la ingovernabilidad

En América Latina el fin de la Guerra Fría coincidió con la culminación de los procesos de democratización. Estos abrieron las oportunidades para resolver viejas competencias geopolíticas, especialmente en el terreno nuclear, que se expresaba entre Argentina y Brasil. Ello generó espacios para la resolución de viejos contenciosos territoriales. La forma en que Chile y Argentina resolvieron el conjunto de diferencias sobre delimitación territorial se inscribe dentro de las buenas prácticas que esta región puede entregar al sistema internacional en la resolución de conflictos. La mayor dificultad en la última década fue la Guerra del Alto Cenepa, ocurrida entre Perú y Ecuador. El rol de la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú, Momep, conformada por Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos fue crucial². De igual forma, en el terreno de la seguridad fue muy importante el desarrollo de consensos sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad en el contexto de la Organización de Estados Americanos³, en la Conferencia Regional de 1995 en Chile, y la de 1998 en El Salvador, los que se ampliaron en Miami en febrero de 2003, y luego en la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, en octubre de 2003, en México. Los temas tradicionales de delimitación fronteriza no deben ser descuidados, ya que son sensibles, con situaciones pendientes de importancia y sobre los cuales poseen reivindicaciones algunos Estados: Belice-Guatemala, Colombia-Venezuela, Venezuela-Guyana, Bolivia-Chile, Perú-Chile⁴. A estas se debe agregar un conjunto muy importante de diferencias referidas a la delimitación marítima, especialmente en el Caribe⁵.

1. Klaus Bodemer y Francisco Rojas Aravena (eds.): *La seguridad en las Américas: nuevos y viejos desafíos*, Ed. Vervuet, Madrid, 2005, en prensa.

2. Adrián Bonilla (ed.): *Horizontes de la negociación y el conflicto*, Flacso-Ecuador/Descó, Lima, 1999.

3. Michael Krepon, Michael Newbill, Khurshid Khoja y Jenny Drezin: *Global Confidence Building. New Tools for Trouble Regions*, St. Martin's Press, New Cork, 1999. Tb., Francisco Rojas Aravena: *Balace estratégico y medidas de confianza mutua y seguridad*, Flacso/The Woodrow Wilson Center, Santiago, 1996.

4. F. Rojas Aravena: *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*, Flacso-Chile, Caracas, 2003.

5. Ivalow Griffith (ed.): *Caribbean Security in the Age of Terror*, Ian Randle Publisher, Kingston-Miami, 2004.

La democracia aparece como un valor sustantivo que busca ser preservado. Si, por una parte, la ciudadanía latinoamericana reafirma los valores democráticos y la defensa de los sistemas políticos democráticos, por el otro, la inmensa mayoría siente que la democracia no ha contribuido de manera sustancial a mejorar su calidad de vida y a resolver los principales problemas que la aquejan. Las crisis recurrentes de gobernabilidad encuentran en lo anterior uno de sus fundamentos principales. En la última década nueve presidentes han renunciado antes de completar su periodo y se produjo un golpe de Estado.

Cuadro 1

**Crisis político-institucional en América Latina (1995-2005).
Destitución y renuncias de presidentes**

| País/año | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina | | | | | | | • | | | | |
| Belice | | | | | | | | | | | |
| Bolivia | | | | | | | | | • | | • |
| Brasil | | | | | | | | | | | |
| Chile | | | | | | | | | | | |
| Colombia | | | | | | | | | | | |
| Costa Rica | | | | | | | | | | | |
| Cuba | | | | | | | | | | | |
| Ecuador | | | • | | | • | | | | | • |
| El Salvador | | | | | | | | | | | |
| Guatemala | | | | | | | | | | | |
| Haití | | | | | | | | | | • | |
| Honduras | | | | | | | | | | | |
| México | | | | | | | | | | | |
| Nicaragua | | | | | | | | | | | |
| Panamá | | | | | | | | | | | |
| Paraguay | | | | | • | | | | | | |
| Perú | | | | | | • | | | | | |
| Surinam | | | | | | | | | | | |
| Uruguay | | | | | | | | | | | |
| Venezuela | | | | | | | | | | | x |

• Nueve presidentes han renunciado o dejado el poder antes de completar su mandato.
x Un intento de golpe de Estado falló en Venezuela. El presidente Hugo Chávez reasumió el poder en Venezuela en 2002, 48 horas después.

Menor peso en el sistema global, mayor integración regional

A lo largo de esta década de Posguerra Fría, se establecieron y desarrollaron una serie de procesos tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios; fue así como el conjunto de las subregiones latinoamericanas quedó involucrado y formando parte de algún esquema de integración comercial subregional específico. En forma paralela, en la región se suscribieron un conjunto de acuerdos de libre comercio, de carácter bilateral: Chile, Costa Rica y México son los países que han suscrito un mayor número de acuerdos. México y Chile también han firmado una serie de acuerdos de comercio y de asociación con la UE, y con miembros de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Estados Unidos suscribió con los países centroamericanos y República Dominicana el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU (Cafta, por sus siglas en inglés), un acuerdo de comercio que envió al Congreso a fines del mes de junio y se espera que esté aprobado en julio de 2005.

***América Latina
es hoy una región
que se ubica
en lugares
muy bajos
en los intereses
de los grandes
actores globales***

Desde 1994 se ha desarrollado un proceso tendiente a alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas. Este proceso ha encontrado dificultades y no alcanzó la meta de suscribir un acuerdo de libre comercio en la fecha que se había fijado en el año 2005. Los procesos subregionales que tienen expresiones en lo comercial y económico, poseen también dimensiones políticas y estratégicas importantes. A finales de 2004, se constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones, que reúne a todos los países sudamericanos⁶. Esta Comunidad busca diferenciarse de aquella que estima se ha constituido en la parte norte del continente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, por sus siglas en inglés)⁷.

Las diferencias de cómo mirar el mundo se incrementaron y ello se ha visto reflejado en el proceso y debates sobre el sistema global. No solo el unilateralismo de EEUU ha afectado la forma de mirar y actuar en el mundo, sino también ha cambiado el peso relativo de la región en asuntos internacionales. América La-

6. Declaración del Cuzco, Comunidad Suramericana de Naciones. III Cumbre Presidencial, 8/12/2004.

7. Diego Cardona: «¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?» en *Foreign Affairs en español* vol. 5 N° 2, México, D.F., 2005.

***En América Latina
las percepciones
de amenaza varían
de región a región
tanto en la intensidad
como en la prioridad
que se le asigna***

tina posee una menor gravitación en los temas y en la agenda internacional; es hoy una región que se ubica en lugares muy bajos en los intereses de los grandes actores globales: EEUU, UE y China. La guerra en Irak atrajo el foco de atención –aun con mayor fuerza– hacia el medio oriente, y todo indica que allí estarán radicadas las principales miradas y recursos de los mayores poderes en los próximos años. En forma paralela, EEUU ha acentuado una política de bilateralización de sus vínculos con América Latina⁸, poniendo un fuerte énfasis en las cuestiones comerciales, como en el acceso a bases militares en las diferentes subregiones⁹.

Mayor gravitación de la seguridad, menor peso del multilateralismo

El peso de los temas de la seguridad ha vuelto a ser el eje principal con el que se miran los acontecimientos y hechos internacionales. La búsqueda de acuerdos y la conformación de bienes públicos internacionales y regionales fundados en el multilateralismo, han dejado de ocupar el rol de mayor preponderancia que tuvieron durante la Posguerra Fría. Se requiere reafirmar la utilidad del multilateralismo y los procedimientos de construcción de consensos internacionales para preservar la paz, la seguridad internacional así como para promover el desarrollo y atender los temas globales que afectan al conjunto de la población y al planeta.

En América Latina y el Caribe aún están pendientes de resolución cuestiones centrales referidas a la seguridad, las cuales corresponden fundamentalmente a las nuevas amenazas y al uso de la fuerza que de ellas emergen.

Si bien América Latina y el Caribe son una zona de paz internacional, constituyen una región violenta en lo que concierne a los conflictos domésticos. Los conflictos interestatales de carácter militar aparecen con una muy baja probabilidad de expresión. A esto se agrega que la región tiene un gasto militar reducido. No obstante, en ella se entrecruzan redes criminales que distribuyen armas

8. Flacso-Chile: *Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos*, Flacso-Chile, 2004. Tb., ITAM: *Una visión mesoamericana y caribeña*, Reporte de la Conferencia de Antigua, Guatemala, mayo de 2004.

9. Entre las principales bases en la región se pueden señalar: Guantánamo, Cuba; Soto Cano, Honduras; Comalapa, El Salvador; Manta, Ecuador; dos bases en Puerto Rico y otras dos en Aruba y Curazao.



que causan más muertes que los conflictos militares tradicionales, a las que se unen carteles ligados a las drogas y a otros tráficos ilegales.

En el actual contexto internacional se expresan con fuerza nuevos fenómenos, o bien de antigua data, bajo nuevas formas que les han cambiado el carácter y su peso en el sistema global. Uno de estos fenómenos es el del terrorismo de alcance global. Sin embargo, junto a éste se expresan otros de mayor gravitación para la mayoría de los Estados latinoamericanos y caribeños como el crimen organizado. La inseguridad estatal (en esta parte del mundo) en consecuencia ya no depende de manera esencial de la «anarquía» en el sistema global, sino que se encuentra más ligada a las debilidades que estas nuevas fuerzas y conflictos producen en los Estados, y en las grandes dificultades que los países de la región encuentran para enfrentar estos nuevos retos. Es decir, los actores no estatales ilegales poseen capacidad para constituirse en amenazas efectivas. La debilidad del Estado es una condición de inseguridad que afecta sus propios cimientos como a su población, a la que no puede proveer los bienes públicos básicos, comenzando por la seguridad. Pero va más allá. La inseguridad en un Estado genera la expansión de ésta a los vecinos, fluye más allá de las fronteras. De allí la preocupación creciente sobre los «espacios sin ley» que se ha manifestado en las reuniones de presidentes, como en las Cumbres de Ministros de Defensa de las Américas¹⁰. La seguridad es interdependiente, además, posee un carácter multidimensional, como lo expresaron los Estados del hemisferio occidental en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, de la OEA¹¹.

En América Latina las percepciones de amenaza varían de región a región tanto en la intensidad como en la prioridad que se le asigna. El narcotráfico aparece como primera prioridad en todas las subregiones; así también, el terrorismo se ubica en un lugar prioritario. Sin embargo ello dice más con relación a la política de EEUU que con acciones efectivas para enfrentar esta amenaza. En el caso de las subregiones del Mercosur y Centroamérica, el crimen organizado aparece entre las cuatro primeras prioridades, como se expresa en el cuadro de la página siguiente.

Debilidad estatal: ausencia del imperio de la ley

Los Estados están desarrollando una guerra continua contra las múltiples manifestaciones que el crimen organizado internacional posee. Las principales se

10. Conferencia Ministerial de Defensa. Declaración V Conferencia, Santiago de Chile, 2002.

11. OEA: Declaración sobre Seguridad en las Américas, México, D.F., octubre de 2003.

Cuadro 2

Percepciones de amenazas priorizadas por subregión

| Mercosur | Países Andinos | Centroamérica | Caribe |
|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Narcotráfico | Narcotráfico | Narcotráfico | Narcotráfico |
| Terrorismo | Terrorismo | Terrorismo | Terrorismo |
| Tráfico de armas | Pobreza y carencias sociales | Medio ambiente y desastres naturales | Pobreza y carencias sociales |
| Crimen organizado | Guerrillas y grupos subversivos | Crimen organizado | Medio ambiente y desastres naturales |
| Medio ambiente y desastres naturales | Tráfico de armas | Pobreza y carencias sociales | Tráfico de armas |
| Pobreza y carencias sociales | Crimen organizado | Tráfico de armas | Crimen organizado |
| Guerrillas y grupos subversivos | Medio ambiente y desastres naturales | Guerrillas y grupos subversivos | |

Fuente: cuadro de F. Rojas Aravena, en Oswaldo Jarrín: *Memorias del Seminario Enfoques Sub-regionales de la seguridad hemisférica*, Flacso, noviembre de 2004.

expresan en tráfico de drogas, armas, personas, dinero y en los más amplios aspectos que rigen la propiedad intelectual, como lo destacó Moisés Naím¹². Esta forma de enfrentamiento corresponde a lo que se denominan las «nuevas guerras» que «implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados), y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)»¹³. Las nuevas guerras se vinculan con la erosión del Estado, con la aparición de Estados colapsados que en lo esencial han perdido el monopolio de la violencia. Es en estos casos donde los factores transnacionales adquieren una mayor gravitación.

En otro trabajo, Mary Kaldor indica que las nuevas guerras son esencialmente guerras internas, para diferenciarlas de las guerras interestatales. No obstante,

12. M. Naím: «The Five Wars of Globalization» en *Foreign Policy*, 1-2/2003.

13. M. Kaldor: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Kriterion/Tusquets Editores, Madrid, 2001.

ella también señala que es preferible emplear una nueva terminología. En primer lugar porque son redes transfronterizas las que sostienen la guerra; en segundo lugar porque involucran a un amplio abanico de actores internacionales y, finalmente, porque se desarrollan en zonas de Estados frágiles o fallidos. Las principales víctimas son los civiles y las violaciones a los derechos humanos se masifican¹⁴.

Un tema de particular importancia es el referido a las armas livianas en nuestra región¹⁵. En el caso de muertes violentas ligadas a las armas livianas, América Latina ocupa el primer lugar en el mundo¹⁶. Esto se expresa en una alta incidencia de la mortalidad por armas de fuego en homicidios que lo expresan los cuadros siguientes:

Cuadro 3

**Mortalidad causada por homicidio doloso para el año más reciente disponible (entre 1999 y 2000)
(Tasa por 100.000 habitantes)**

| País | Total |
|-------------|-------|
| Colombia | 80.4 |
| El Salvador | 50.5 |
| Brasil | 29.3 |
| Venezuela | 14.7 |
| Paraguay | 15.8 |
| EEUU | 6.5 |
| Costa Rica | 6.7 |
| Chile | 5.7 |
| Japón | 3.0 |
| Australia | 2.6 |
| Suiza | 1.9 |
| Alemania | 1.6 |
| Noruega | 1.4 |
| España | 1.2 |

Fuente: Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos, OPS, 2004; Casas (2004), a partir de Observatorio de Desarrollo, UCR, e *Informe Mundial sobre la Violencia OPS/OMS, 2003*.

14. M. Kaldor: «Has la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global» en Manuel Castells y Narcís Serra (eds.): *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea*, Kriterion / Tusquets Editores Madrid, 2003, pp. 67-98.

15. V. <www.vivario.org>, Boletín sobre desarme.

16. *Small Arms Survey, 2004: A Project of the Graduate Institute of International Studies*, Ginebra-Oxford.

De igual forma, la región latinoamericana y caribeña posee una alta tasa de secuestros, donde este delito ha tenido una gran expansión. En el caso de Colombia este delito se ha amplificado en el contexto de la guerra existente en dicho país.

Cuadro 4

América Latina: número de secuestros (2003)

| País | Número |
|--------------------------|--------|
| Colombia | 1.470 |
| México | 532 |
| Brasil ^a | 417 |
| Argentina | 260 |
| Venezuela | 150 |
| El Salvador ^b | 114 |
| Filipinas ^c | 39 |
| Honduras ^a | 33 |
| Guatemala ^a | 32 |
| Nicaragua ^a | 14 |
| Costa Rica ^a | 13 |

Casos denunciados: a) 2001; b) 2000; c) 1999.

Fuente: Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana).

Las bandas criminales se han beneficiado más que los Estados de la revolución en las comunicaciones y de la globalización. Los problemas del imperio de la ley son similares en diferentes partes del mundo. En América Latina y el Caribe existe una fuerte percepción sobre la incapacidad de los Estados para hacer cumplir las leyes. Esto afecta las bases de la gobernabilidad y con ella las de la estabilidad democrática.

De acuerdo con el informe del Latinobarómetro¹⁷, una preocupación fundamental de los ciudadanos de la región está vinculada a la incapacidad de los Estados para que las leyes se cumplan. Se consultaron casi 20.000 personas en 18 países sobre cómo ubicarían, en una escala de 1 a 10, a su país en el grado de hacer cumplir la ley. La escala pondera con 1 aquellos casos que el Estado no logra que se cumpla alguna ley, y con 10 donde el Estado logra que se cumplan todas las leyes. Colombia, Chile y Uruguay son los tres países donde la ponderación se ubica sobre 5 y en la otra punta del espectro, Brasil, Perú, Guatemala y Paraguay poseen cifras inferiores a 4.

17. Latinobarómetro: «Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones» en <www.latinobarometro.org>, agosto de 2004.

Los fundamentos de la incapacidad para hacer cumplir las leyes están radicados, por un lado, en la dificultad de ejercer un control territorial pleno, quedando zonas sin ley. Por el otro, en que el país parece que no está gobernado para el bien del pueblo, sino para los intereses de los poderosos. Consecuentemente, en 16 países más de un 50% de los entrevistados señala que «un poco de mano dura del gobierno no viene mal»¹⁸.

Uno de los problemas más graves es la falta de conocimiento de los nuevos fenómenos y de sus efectos en los diferentes Estados. Ello redundaría en que los actores estatales están desarrollando políticas y estrategias con instrumentos ineficaces, sin coordinación internacional y en ausencia de acuerdos que generen las condiciones de una mayor soberanía –sobre la base de la cooperación–, y una reducción de los «espacios sin ley» donde no llega la acción del Estado, el imperio del derecho.

Esta situación es particularmente grave en América Latina y el Caribe si consideramos su alta inestabilidad, ya que esta es una de las regiones donde existe el peligro de desarrollo de «Estados fallidos»¹⁹. Es decir, Estados sin capacidad para potenciar el imperio de la ley. La debilidad de los Estados se manifiesta en una incapacidad para resolver problemas básicos de la sociedad y las personas. Se pierde el monopolio de la fuerza y con ello la erosión de las capacidades es creciente. Se reducen las áreas donde operan las leyes y se amplían los «espacios sin ley». El ejercicio del control territorial es responsabilidad nacional, de cada país²⁰. La acción del crimen organizado genera una fuerte desafección de la política, de sus partidos y en definitiva del Gobierno. La percepción de corrupción generalizada recorre la región. La inseguridad dificulta e imposibilita el desarrollo de bienes públicos esenciales. Ello refuerza las dificultades de gobernabilidad democrática y de combatir los problemas estructurales de los Estados de esta región.

Corrupción: indicador crucial de la debilidad estatal y del camino al colapso

En parte importante de los casos, de los nueve mandatarios destituidos o que renunciaron, la corrupción ocupó un lugar determinante en su destitución. La ausencia de capacidad estatal se ha constituido, según Francis Fukuyama²¹, en

18. *Ibíd.*

19. Robert I. Rotenberg: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2003.

20. VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas: Declaración, punto 6, Quito, noviembre de 2004.

21. F. Fukuyama: *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B, Santiago de Chile, 2004.

una seria amenaza para el mundo desarrollado. Esta es otra razón adicional por la que es necesario profundizar en los efectos que poseen las acciones del crimen organizado internacional en los Estados de la región y las respuestas que estos dan a los desafíos. El conocimiento más preciso de las formas que

ha adoptado este fenómeno en América Latina y el Caribe será determinante no solo para la coordinación de políticas, sino para evaluar sus efectos en la inserción global de la región en el sistema internacional. Las percepciones de erosión de la estatalidad y el desarrollo de «espacios sin ley», y la posibilidad de que aumenten los *Estados colapsados*, generan grandes vulnerabilidades externas a las que los países del área deberán responder con nuevas formas de coordinación y nuevas maneras de enfrentar a estas fuerzas, para lo cual la cooperación internacional es esencial²². Esto fue destacado en el punto 15 de la Declaración de los Ministros de Defensa, celebrada en Quito, en noviembre de 2004²³.

Cuando se analizan los problemas de seguridad se destaca que la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo. Además se resalta que la corrupción es uno de los elementos que afectan con mayor fuerza a las democracias y generan espacios para la acción del crimen transnacional, el cual posee un alcance que va mucho más allá de las fronteras nacionales. Solo sobre 2 países se tiene una percepción de baja corrupción: Chile 7.4 y Uruguay 6.2. En 19 países la ponderación es menor que la mitad del índice, es decir, están bajo 5.0, y en dos de ellos, Haití y Paraguay, la ponderación es muy baja, de 1.5 y 1.9 respectivamente.

Enfrentar la corrupción es una tarea esencial para la democracia en la región. También lo es para enfrentar el crimen organizado. Adicionalmente el delito organizado posee una marcada dimensión transnacional y una gran capacidad para la adaptación y la especialización en ámbitos específicos, como lo son el tráfico ilegal de estupefacientes, armas, personas y el blanqueo de dinero asociado con los anteriores. Las redes ilegales se manifiestan tanto en el mundo desarrollado como en los países en desarrollo. Para las Naciones Unidas este es un tema de preocupación creciente²⁴. Tres obstáculos impiden una respuesta

Enfrentar la corrupción es una tarea esencial para la democracia en la región. También lo es para enfrentar el crimen organizado

22. Stuart Eizenstat, John Edward Porter y Jeremy Weinstein: «La reconstrucción de estados débiles» en *Foreign Affairs en español* vol. 5 N° 2, México, D.F., 2005.

23. VI Conferencia Ministros de Defensa de las Américas: ob. cit.

24. ONU: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, desafíos y el cambio, 2 de diciembre de 2004, <www.un.org/secureworld>.

eficaz, según señala el informe: a) cooperación insuficiente entre los Estados; b) falta de coordinación entre los organismos internacionales; c) incumplimiento por parte de muchos Estados. También en el informe del secretario general de la ONU distribuido el 21 de marzo de 2005²⁵, el Capítulo III está dedicado a «Libertad para vivir sin temor», y en los numerales 95 y 96 aborda el tema de la delincuencia organizada.

El terrorismo: débil presencia

El terrorismo internacional en América Latina y el Caribe no posee una actividad significativa. Menos aún el terrorismo de alcance global. Tampoco se han detectado o hecho públicos antecedentes que permitan suponer de manera fehaciente vínculos entre organizaciones o individuos en América Latina y extremistas del Medio Oriente o ligados a la red Al Qaeda. Las insinuaciones de que en la triple frontera pudiese estar operando alguna célula de este tipo han quedado limitadas a fondos que han sido enviados a organizaciones en el Medio Oriente como Hamas e Hizbollah.

El paso más importante que ha dado la región ha sido suscribir una Convención Interamericana en contra del terrorismo, que ha sido ratificada por buena parte de los Estados. Las ratificaciones de Antigua y Barbuda, Canadá, El Salvador, México, Nicaragua y Perú posibilitó su entrada en vigor el 10 de julio de 2003. Desde entonces se han convertido en Estados-Parte: Chile, Dominica, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela. De igual forma se creó el Comité Interamericano en Contra del Terrorismo (Cicte), cuya tarea principal es efectuar un análisis preventivo en este campo.

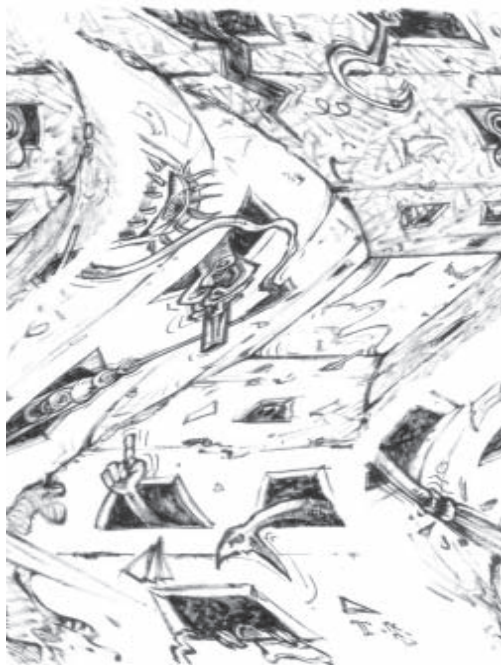
En Puerto España (Trinidad y Tobago), se realizó una reunión tendiente a encontrar formas para fortalecer la cooperación sobre estrategias a fin de sustentar y avanzar en la lucha contra el terrorismo. También la Asamblea General de la OEA tomó una resolución referida al apoyo al trabajo del Cicte.

Narcotráfico: incremento de producción y consumo

El narcotráfico constituye un problema fundamental para los países de América Latina y el Caribe. En el área andina se ubican los países que producen la hoja de coca, y también en esta región se transforman los cultivos en clorhidra-

25. ONU: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario», Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Temas 44 y 55, Nueva York, marzo de 2005.

to de cocaína. Todas las estadísticas muestran que las políticas seguidas hasta el momento no han dado resultados positivos²⁶. Los planes de erradicación tienden a producir el «efecto globo», es decir, cuando cae la producción en un país o una región aumenta en otros. Se estimaba que la producción colombiana había bajado debido a las fumigaciones en un 7%, sin embargo en forma paralela se producía un aumento en Perú y Bolivia de un 14% y 17%, respectivamente. Las superficies sembradas tanto en Perú como en Bolivia aumentaron²⁷.



En la lucha contra narcóticos, la política antidrogas de EEUU ha sido un fracaso²⁸. Esta afirmación la realizó John Walsh, director de Política Antidrogas de la Washington Office on Latin America (Wola), quien agregó que «Estados Unidos ha gastado unos US\$45.000 millones de dólares en erradicación e interdicción, o en la ilusión de detener la producción de drogas en países extranjeros, pero la cocaína en las calles norteamericanas sigue siendo abundante y barata»²⁹.

También en este ámbito se evidencia con fuerza que solo la cooperación internacional multilateral permitirá enfrentar el conjunto de la cadena desde el cultivo hasta el lavado de dinero. Con políticas unilaterales el problema se agrava y se generan fuertes desconfianzas entre los actores.

Las maras: ¿tema militar o tema social?

Un tema que ha surgido con una singular importancia en los últimos dos años es el tema de las *maras*. Se trata de las pandillas juveniles que han adquirido fuerza y notoriedad particularmente en Centroamérica y crecientemente en

26. Cicad/OEA: *Resumen estadístico sobre drogas*, Washington, D.C., 2003.

27. *El Comercio*, Lima, 14/6/05, p. A13.

28. Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (eds.): *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, Biblos, Buenos Aires, 2005.

29. *El Comercio*, Lima, 15/6/05, p. A3.

La exclusión es uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección

México, aunque son originarias de EEUU, para ser más específicos de Los Ángeles. El análisis de la violencia juvenil ligado a la exclusión social, política y económica se ubica en el centro del problema.

La principal conclusión a la que han arribado los investigadores de Flacso-El Salvador en esta materia es que la violencia de las pandillas juveniles y las barras estudiantiles no son el resultado de conductas irracionales, sino que es su respuesta a las necesidades y dinámicas que hallan por vivir en situación de exclusión social. Su identidad social se establece por su pertenencia a estas pandillas, y la violencia se transforma en un instrumento de comunicación³⁰.

La exclusión, la marginación tanto de la educación como, principalmente, del acceso al trabajo y en especial al trabajo digno, es uno de los incentivos para que los jóvenes se agrupen en organizaciones que les otorguen identidad y protección, lo que en la actualidad no les entrega ni el sistema político, ni el sistema económico, ni la familia. El desempleo es un indicador crucial.

Cuadro 5

América Latina (16 países): tasa de desempleo por grupos de edad. Zonas urbanas (1990 y 2002)

| | Año | Grupo de edad | | | | |
|-----------------|------|---------------|---------|---------|----------|---------|
| | | Jóvenes | | | Subtotal | |
| | | 15 a 19 | 20 a 24 | 25 a 29 | 15 a 29 | 30 a 59 |
| América Latina* | 1990 | 19,4 | 14,1 | 9,3 | 13,3 | 4,6 |
| | 2002 | 26,2 | 18,7 | 12,2 | 17,7 | 7,4 |

* Promedio simple.

Fuente: Mariana Schkolnik: *Caracterización de la inserción laboral de los jóvenes*, Cepal, Santiago de Chile, febrero de 2005.

Tradicionalmente las pandillas fueron analizadas como un fenómeno eminentemente local: constituidas por jóvenes que compartían un vecindario y que establecían formas de organización para defenderse o disuadir a otros prove-

30. Wim Savenije y María Antonieta Beltrán: «La utilidad de la violencia: construyendo identidades juveniles en situaciones de exclusión», Flacso-El Salvador, original no publicado.

nientes de comunidades distintas, y que además promueven la lealtad y la solidaridad al interior de la *clika*. Sin embargo, en la actualidad reflejan esencialmente un problema transnacional, es decir, estos grupos se encuentran relacionados bajo una denominación común internacional, con fuerte identidad grupal, aunque poseen plena autonomía y no se evidencia una estructura jerárquica transnacional o nacional. Este fenómeno se vincula a la política de deportación de EEUU de jóvenes que son apresados en ciudades estadounidenses, y que son deportados hacia países latinoamericanos y caribeños. La Mara Salvatrucha y la Mara 18 se han transformado en dos nombres relevantes a escala internacional. El origen de ambas se encuentra en los barrios de Los Ángeles; en la actualidad su accionar se extiende por el norte de Centroamérica, México y EEUU.

Evidenciando la creciente importancia y significación de la temática, 11 presidentes realizarán una Cumbre Extraordinaria a la que asistirán los mandatarios de los países centroamericanos, el presidente de México, el de Colombia y otros jefes de Estado de la región. Los temas de la agenda son: Comercio y Seguridad³¹, donde primero se estudiará el Cafta y luego el tema de las *maras*. Uno de los riesgos que se corren es que en este encuentro se adopten políticas que terminen por militarizar el problema, si se aprobase la idea de crear una brigada regional de carácter combinado y conjunto; con ello se retrocedería de manera sustancial en el actual marco institucional definido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

El accionar delictivo de estas bandas juveniles se ha incrementado de manera muy importante, han establecido «nuevos tipos de violencia», nuevas formas de delincuencia, las cuales corren el peligro de vincularse al crimen transnacional y con ello producir una escalada en el tipo de delitos y de la violencia asociada.

La respuesta estatal tiende a militarizarse. Por ejemplo, en el caso de El Salvador primero fue el Plan Mano Dura, luego vino el Plan Súper Mano Dura. Las Naciones Unidas han expresado su preocupación por estas leyes, dado que vulneran la Convención de Derechos de los Niños. Como resultado específico se encuentra que con el Plan Mano Dura, en un año, entre julio de 2003 y julio de 2004 en El Salvador se detuvo a 17.162 personas, de estas el 91%, 15.618, fueron sobreseídas. Detenidas judicialmente quedaron 858 personas, lo que representa un 5% de los detenidos y un 4% está pendiente de audiencia³².

31. *La Nación*, Costa Rica, 18/6/05.

32. Eduardo Gamarda: «Antimaras Polices in El Salvador», Conferencia Internacional «Strategic Opportunities: Charting New Approaches to Defense and Security Challenges in the Western Hemisphere», March 9-11, 2005, original no publicado.

Cuadro 6

Evolución comparativa del total de homicidios (1997-2003)

| Año | Total de homicidios | | | Tasas x 100.000 habitantes | | |
|------|---------------------|-------------|------------|----------------------------|-------------|------------|
| | Guatemala | El Salvador | Costa Rica | Guatemala | El Salvador | Costa Rica |
| 1997 | 3.952 | ND | 217 | 37,6 | ND | 5,9 |
| 1998 | 3.282 | ND | 230 | 30,4 | ND | 6,1 |
| 1999 | 2.628 | 2.544 | 250 | 23,7 | 41,3 | 6,5 |
| 2000 | 2.867 | 2.696 | 251 | 25,2 | 43,0 | 6,3 |
| 2001 | 3.209 | 2.356 | 257 | 27,5 | 37,1 | 6,5 |
| 2002 | 3.631 | 2.292 | 258 | 30,3 | 35,2 | 6,4 |
| 2003 | 4.237 | 2.388 | 300 | 34,9 | 36,0 | 7,2 |

Fuente: Fundación Género y Sociedad-GESO, 2005. Con base en datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para Guatemala; Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador; y Poder Judicial para Costa Rica.

Los jóvenes entre 18 y 29 años constituyen las principales víctimas y victimarios.

Cuadro 7

**Tasa de homicidios por categoría (2003 y 2004)
Guatemala, El Salvador y Costa Rica**

| | Guatemala | | El Salvador | | Costa Rica | |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 |
| Población (total) | 34,9 | 40,1 | 36,0 | 47,6 | 7,2 | 7,0 |
| Hombres (total) | 64,9 | 66,6 | 66,6 | 79,3 | 12,0 | ND |
| Jóvenes (18-29) | 88,3 | 80,0 | 72,4 | 99,1 | 11,6 | ND |
| Menores (1-17) | 9,1 | 7,8 | 7,2 | 11,4 | 2,2 | ND |
| Mujeres (total) | 6,2 | 7,8 | 6,9 | 7,3 | 2,2 | 2,4 |

Fuente: Fundación Género y Sociedad-GESO, 2005. Con base en datos de PNUD para Guatemala; Instituto de Medicina Legal y Policía Nacional Civil para El Salvador; y Poder Judicial para Costa Rica.

El tema de la posesión de armas livianas y las pandillas juveniles adquiere cada vez más importancia, en particular en situaciones como las de las *favelas* en Río

de Janeiro³³. El tema de las *maras* demuestra mejor que cualquier otro tipo de violencia el vínculo con la exclusión y la cohesión social. De allí que los errores que se cometan en su combate tendrán no solo graves consecuencias para los derechos humanos, sino para las posibilidades de reinserción de un importante número de jóvenes. La militarización no resuelve el problema; se requiere de políticas multidimensionales, acuerdos sociales y económicos que permitirán reducir la violencia y mejorar las oportunidades de acceso, en especial al trabajo.

Algunas tendencias

Tres tendencias caracterizarán en el futuro cercano a la seguridad en América Latina y el Caribe:

1. *Crisis estatales más agudas*. En las diversas subregiones –especialmente en el área andina y en la América Latina del Norte– se incrementará la pérdida del monopolio de la violencia y la falta del imperio de la ley. Ello se sumará a las dificultades para incidir en temas referidos a la desigualdad e inequidad; también se agregarán problemas de desafección política, corrupción, anarquía. Con ello aumentará el número de desplazados internos y de migrantes. Los problemas de gobernabilidad se volverán más complejos y se agudizarán.

2. *Más violencia*. Dada la incapacidad estatal de controlar en forma monopólica la violencia, se incrementará el uso de la violencia en las grandes ciudades, por el acceso a las armas livianas y su vínculo con redes transnacionales ilegales.

3. *Baja prioridad de relación con las potencias*. Pese al incremento de las crisis, al aumento de la superficie cultivada de drogas, a la ingovernabilidad, América Latina y el Caribe se mantendrá en una baja prioridad para EEUU, la UE y aún más baja para las potencias asiáticas.

Uno de los mayores peligros es la militarización de la respuesta a estas tendencias, lo que agravaría los problemas. Es fundamental generar una respuesta global, coordinada, consensuada, que se exprese en políticas de Estado. Es decir, políticas suprapartidistas, multianuales, más allá de una administración que recoja los intereses de la más amplia constelación de actores, que disponga de recursos humanos y materiales, y de una metodología para establecerla. Esto es lo que permitirá alcanzar, una vez superados los desafíos actuales, más democracia, mayor inclusión y cohesión social con mejores niveles de equidad.

33. V. <www.vivario.org>.

¿América Latina en la encrucijada?

Factores de riesgo e inseguridad

**Claudio Fuentes /
David Álvarez**

América Latina atraviesa una difícil situación. La estabilidad de las instituciones, la permanencia de los presidentes en el Gobierno y la tranquilidad social están lejos de ser objetivos alcanzados. En el siguiente artículo se describe el escenario que enfrenta América Latina y se señalan cuatro fuentes principales de crisis e inseguridad: vulnerabilidades político-institucionales, socioeconómicas relacionadas con la integración, de seguridad interna y de seguridad externa. Además se discuten los desafíos de la arquitectura regional y el papel que debe jugar la OEA en el contexto actual.

Si consideramos que, desde hace años, América Latina presenta en casi la totalidad de su territorio una adscripción mayoritaria a los regímenes democráticos, quizás resulte contraproducente hablar de que la región se encuentra hoy atravesando una encrucijada. Sin embargo, la evidencia en varios países

Claudio Fuentes: doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte, Chapel Hill; y director de Flacso-Chile. Entre sus últimas publicaciones destacan *Bajo la mirada del halcón* y *Promesas de cambio. Izquierda y derecha en el Chile contemporáneo*. Actualmente preside la Asociación Chilena de Ciencia Política.

David Álvarez: especialista en Ciencias Políticas y Magíster en Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, con mención en Estudios de Defensa. Actualmente es investigador de Flacso-Chile, profesor de Ciencia Política en la Universidad Diego Portales y editor de la revista *Fuerzas Armadas y Sociedad*; @: <dalvarez@flacso.cl>.

Palabras clave: seguridad regional, democracia, gobernabilidad, América Latina.

del hemisferio demuestra claramente que la concurrencia periódica a elecciones no es condición suficiente para asegurar la estabilidad constitucional ni evitar la caída de regímenes democráticos. En efecto, durante las semanas previas a la publicación de este artículo dos países de la región enfrentaban nuevamente el fantasma de la inestabilidad y la crisis institucional. Mientras el 10 de junio de 2005 Bolivia observaba cómo su presidente caía por quinta vez en menos de un lustro, en Nicaragua las diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo amenazaban nuevamente con romper el equilibrio de poderes en el país.

Ciertamente, los problemas de gobernabilidad que enfrenta la región han estado presentes desde hace ya varias décadas y se han transformado en un tema central de la agenda multilateral. Pero, ¿cuál es el diagnóstico de las vulnerabilidades regionales? ¿Qué factores de riesgo constituyen los principales desafíos de la región? ¿Son nuestras democracias tan frágiles como para sucumbir ante cualquier brío de inestabilidad? En el siguiente trabajo abordaremos las preguntas sobre el escenario que enfrenta hoy América Latina en términos de crisis e inseguridad. Abordaremos los principales factores de riesgo y adelantaremos algunas tendencias sobre el futuro de la región ante la presente encrucijada.

Un diagnóstico de la realidad regional

Cuando, a principios de la década de los 90, Chile volvía a recuperar su democracia, parecía que América Latina cerraba definitivamente el capítulo de las dictaduras militares que durante años se instalaron en la región. Del autoritarismo como principal foco de preocupación se pasó al estudio de las transiciones y consolidación de las democracias con una visión más bien optimista acerca del futuro económico y social de nuestros países.

No obstante, transcurrida más de una década, el promisorio escenario que perfilaba gran parte de los investigadores interesados en América Latina –que involucraba la consolidación de la democracia y el ansiado incremento del bienestar económico– está lejos de ser una realidad. Por el contrario, crecientes protestas sociales reflejan cada vez con mayor fuerza que la población no está dispuesta a tolerar la pasividad gubernamental ante problemas tan graves como la corrupción o el clientelismo político, llegando incluso a provocar la destitución presidencial.

Si bien los Estados en los que se realizan elecciones son una realidad en casi todo el hemisferio –lo que se denomina «democracias formales»–, en muchos casos persisten aún serias deficiencias relacionadas principalmente con el res-

peto a los derechos humanos, la existencia de profundas desigualdades sociales, debilidades institucionales, entre otras. ¿Cuáles son entonces aquellos aspectos que traspasan las barreras nacionales y constituyen una preocupación para toda la realidad hemisférica?

La inestabilidad se ha transformado en una de las características más persistentes de la región y es el reflejo de una serie de crisis políticas y sociales que han producido la caída de varios presidentes y provocado su reemplazo anticipado ya sea por la vía de elecciones o por la vía de la designación de mandatarios por parte de los congresos. Solo durante los últimos 15 años se han producido más de 20 crisis institucionales, siendo las más recientes las caídas de los presidentes de Ecuador y de Bolivia durante el primer semestre de 2005.

Cuadro 1

América Latina. Crisis político-institucionales (1990-2005)

| | Golpes de Estado | Levantamiento o tensión militar | Destitución/Renuncia del presidente |
|-----------|---|--|---|
| 1990-1995 | Surinam (1990), Haití (1991), Venezuela (1992), Perú (1992), Guatemala (1994) | Argentina (1990), Chile (1990 y 1993), Honduras (1991), Venezuela (1992), Colombia, (1995), Haití (1995), Paraguay (1994 y 1995), Panamá (1995) | Brasil (1992), Venezuela (1993) |
| 1996-2000 | | Paraguay (1996), Guatemala (1997), Honduras (1997), Paraguay (2000), Perú (2000) | Ecuador (1997 y 2000) Paraguay (1999), Perú (2000) |
| 2001-2005 | Venezuela (2002) | Venezuela (2002) | Argentina (2001), Haití (2004), Ecuador (2005), Bolivia (2002, 2003, 2004, 2005) |

Fuente: Flasco-Chile.

América Latina es una región vulnerable y, a pesar de los muchos esfuerzos que se han desarrollado para superar las causas de la fragilidad, aún queda un largo camino por recorrer. Si sintetizamos las principales fuentes de esta vulne-

rabilidad se pueden clasificar en cuatro fuentes básicas: 1) político-institucionales, 2) económicas, 3) sociales, y 4) de seguridad.

Vulnerabilidades político-institucionales

De todas las fuentes de vulnerabilidades que enfrenta la región, la fragilidad de los sistemas democráticos para resolver y enfrentar las crisis institucionales se constituye en la principal fuente de inestabilidad. En general, en América Latina las democracias suelen ser débiles y tal como lo demuestra el cuadro 1 la mayor evidencia de esta fragilidad es la alta recurrencia de crisis con participación de las Fuerzas Armadas, o cuyo desenlace final es la renuncia o destitución de los presidentes. En el transcurso de estas crisis institucionales, a menudo se han producido violaciones sistemáticas a los derechos civiles, situaciones con altos grados de violencia institucionalizada o elevados niveles de corrupción que, sumadas, han dado como resultado una creciente desafección hacia los partidos políticos por parte de la ciudadanía y una seria crisis de representatividad.

Desde el punto de vista analítico, las razones para la repetición de las crisis pueden encontrarse tanto en la debilidad de la institucionalidad como en la baja tradición democrática existente. Haití, Ecuador y Bolivia se han convertido en casos emblemáticos de esta situación, y aunque en estos últimos dos países la concurrencia de las FFAA no ha sido el factor desestabilizador de la democracia, se observan fuertes debilidades que impiden que situaciones de conflicto se resuelvan dentro del cauce de la normalidad.

Si bien la existencia de instrumentos como la Carta Democrática Interamericana y la conformación de una comunidad de países democráticos en el hemisferio han sido clave para evitar que sean nuevamente regímenes autoritarios los que se instalen en nombre de la defensa institucional, la deslegitimación de los procesos democráticos como forma de resolución de conflictos ha provocado un aumento considerable de renuncias presidenciales y de abolición de las constituciones con la consiguiente introducción de incertidumbre y de nuevas reglas del juego. Como parte de este proceso de consolidación democrática, un número importante de países no pasa el examen de respeto a los derechos civiles y en algunos se violan sistemáticamente los derechos humanos. Mientras en casi todos los países se reconocen los derechos políticos de sus ciudadanos, solo en una pequeña porción existe pleno respeto a las libertades individuales y se

Las razones para la repetición de las crisis pueden encontrarse tanto en la debilidad de la institucionalidad como en la baja tradición democrática existente

garantizan derechos como el de asociación o expresión, entre otros (v. <www.freedomhouse.org>, 2002).

La corrupción es a su vez uno de los factores que más inciden en la persistencia de crisis institucionales en la región. Desde un punto de vista económico, la corrupción genera altos costos en el sistema, tanto por las asimetrías de información que produce como por el desvío de caudales públicos para fines privados. El resultado: beneficio personal para ciertos agentes con el consiguiente perjuicio para toda la sociedad. Si se examinan algunos indicadores internacionales relativos a la corrupción, la situación de América Latina es preocupante (Transparencia Internacional). En una escala de 1 a 10, ningún país de la región alcanza una nota que le permita entrar en el grupo de países con una baja percepción de la corrupción (notas 8 a 10). Solo Chile, Costa Rica y Uruguay se ubican en un lugar intermedio, mientras que el grueso de las naciones de América Latina se ubica dentro de las que tienen alta corrupción. Más allá de las cifras, el problema fundamental de la corrupción radica en que los países cuentan con débiles instituciones que permitan sancionar su incidencia. Si a esto le sumamos un contexto que otorga condiciones propicias para la existencia de casos de corrupción, en el que los mecanismos de control son frágiles (alta concentración de medios de comunicación, clientelismo político, entre otros) y las sociedades civiles son prácticamente inexistentes, en muchos casos el resultado es una profundización del problema.

Como suma de todo lo anterior, se observa cómo las poblaciones de los países de la región demuestran una desafección progresiva con respecto a la democracia y a las instituciones que la soportan. Mientras la Iglesia y la televisión son las instituciones que más confianza generan entre los ciudadanos latinoamericanos, el Congreso y los partidos políticos se ubican en las posiciones que menos apoyo reciben (Latinobarómetro, varios años).

Vulnerabilidades socioeconómicas

Una segunda fuente de inestabilidad reside en la alta vulnerabilidad que presentan nuestros países con respecto a los vaivenes macroeconómicos internacionales. Ciertamente, la mayor interdependencia ha permitido a los Estados del hemisferio contar con mercados mucho más amplios y generar dinámicas comerciales con países cuyas relaciones antes se limitaban prácticamente a la confrontación y a la competencia. Sin embargo, la mayor interrelación también ha generado mayor vulnerabilidad ante la existencia de crisis internacionales. Mientras durante la década de los 80 las vacilaciones económicas se circunscri-



bían a los países afectados y a unos pocos Estados adyacentes, el «efecto Tequila» y la crisis asiática repercutió casi sin excepción en todos nuestros países, y solo desde hace un par de años se observan signos de recuperación.

Cuadro 2

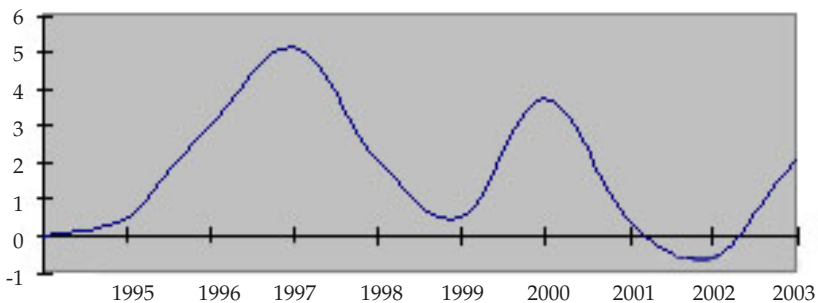
¿La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno? (%)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 1996-2004 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|
| Nicaragua | 59 | 68 | 72 | 64 | 43 | 63 | 51 | 39 | -20 |
| Paraguay | 59 | 44 | 51 | 48 | 35 | 45 | 40 | 39 | -20 |
| Bolivia | 64 | 65 | 55 | 62 | 54 | 56 | 50 | 46 | -19 |
| Perú | 63 | 60 | 63 | 64 | 62 | 57 | 52 | 45 | -18 |
| Guatemala | 51 | 48 | 54 | 45 | 33 | 45 | 33 | 35 | -16 |
| Colombia | 60 | 69 | 55 | 50 | 36 | 39 | 46 | 46 | -14 |
| Costa Rica | 80 | 83 | 69 | 83 | 71 | 77 | 77 | 67 | -13 |
| Panamá | 75 | 71 | 71 | 62 | 34 | 55 | 51 | 64 | -11 |
| Brasil | 50 | 50 | 48 | 39 | 30 | 37 | 35 | 41 | -9 |
| Argentina | 71 | 75 | 73 | 71 | 58 | 65 | 68 | 64 | -7 |
| Ecuador | 52 | 41 | 57 | 54 | 40 | 49 | 46 | 46 | -6 |
| El Salvador | 56 | 55 | 79 | 63 | 25 | 40 | 45 | 50 | -6 |
| Uruguay | 80 | 85 | 80 | 84 | 79 | 78 | 78 | 78 | -2 |
| México | 53 | 52 | 51 | 45 | 46 | 63 | 53 | 53 | 0 |
| Chile | 54 | 61 | 53 | 57 | 45 | 50 | 51 | 57 | 3 |
| Honduras | 42 | 63 | 57 | 64 | 57 | 57 | 55 | 46 | 4 |
| Venezuela | 62 | 64 | 60 | 61 | 57 | 75 | 67 | 74 | 12 |
| R. Dominicana | | | | | | 75 | | 65 | |
| América Latina | 61 | 62 | 62 | 60 | 48 | 56 | 53 | 53 | -8 |

Fuente: Latinobarómetro 2004.

Gráfico 1

América Latina: crecimiento del Producto Interno Bruto



Fuente: Cepal: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2004.

En general, las escasas herramientas fiscales con las que cuentan los países de la región para enfrentar las crisis internacionales repercuten directamente en el crecimiento del PIB, así como en las poblaciones locales a través de un menor desembolso del gasto social.

Otra de las fuentes de vulnerabilidad en el ámbito económico tiene su origen en el aumento sostenido de la deuda externa. Hacia finales de los años 90, el nivel de endeudamiento externo, tanto público como privado, alcanzó cifras inéditas para la región, y el bajo nivel de confianza de los mercados internacionales ha repercutido en el encarecimiento de los préstamos disponibles para nuestros países. Si bien durante los últimos años el nivel de la deuda ha tendido a estancarse, entre 1993 y 2002 la región había incrementado su endeudamiento en un 37% (Cepal 2002). Como un reconocimiento de la importancia que tiene en el estancamiento de los países más pobres el pago de la deuda externa, hace pocas semanas el G-8 anunció la condonación total de los compromisos a los 18 países más pobres del mundo, incluidos Bolivia, Honduras y Nicaragua, cuestión que fue catalogada como un promisorio comienzo en el camino hacia la reducción de la enorme brecha entre los países más y menos industrializados.

En esta misma categoría, los altos niveles de desempleo han sido una constante de alto impacto en el empeoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de la región. Como una directa consecuencia de la inestabilidad económica, los índices de desempleo han aumentado de manera constante y se situaron, en 2002, apenas por debajo del 10%. Durante los últimos años, las poblaciones de Argentina, Colombia, Uruguay, Paraguay y Venezuela han experimentado fuertes alzas en las cifras de desempleo, derivadas de la baja en los niveles de producción e inversión interna. Entre 1980 y 2001, la población pobre de América Latina pasó de 40% a 43%. Mientras el 10% más rico de los hogares percibe 30% de los ingresos totales, el 40% más pobre se queda solo con un 10% de los ingresos (Cepal 2003). La población más rica recibe un sueldo 23 veces mayor que el quintil más pobre.

Las graves desigualdades que presenta la región han hecho de América Latina el continente menos equitativo del mundo. Entre los factores que contribuyen a perpetuar esta situación se encuentran la excesiva concentración del poder económico y la baja capacidad de los Estados para recolectar impuestos e impedir su evasión, lo que repercute directamente en las poblaciones más pobres de los

***Las graves
desigualdades
que presenta la región
han hecho de
América Latina
el continente menos
equitativo del mundo***

Es de esperarse que las poblaciones de nuestros países exijan a sus gobiernos más y mejor calidad en la entrega de servicios públicos como una manera de acortar las profundas desigualdades existentes entre la población

países, hechos que además tienden a perpetuarse en el largo plazo.

Aunque el gasto social ha aumentado constantemente durante el último decenio, aún son insuficientes los montos y la generación de programas de ayuda a los sectores más vulnerables. Es cierto que durante la década de los 90 el promedio regional del gasto social logró subir de 360 a 540 dólares per cápita. Sin embargo, comparadas en perspectiva, las cifras están lejos de equipararse con las de países cuyas poblaciones gozan de una mejor calidad de vida. Mientras Argentina destina 650 dólares per cápita al gasto en salud, Finlandia, que se ubica en la décima posición de los países con mayor desarrollo humano, destina 1.704 dólares para el mismo propósito (PNUD).

Una mirada a fondo a las últimas crisis en el Cono Sur demuestra cómo el gasto social influye fuertemente en la estabilidad política de los países. Mientras Argentina destina casi 1.000 dólares per cápita anual en ayuda social, comparativamente Perú y Bolivia entregan menor cantidad de recursos.

En el mediano y largo plazo es de esperarse que las poblaciones de nuestros países exijan a sus gobiernos más y mejor calidad en la entrega de servicios públicos como una manera de acortar las profundas desigualdades existentes entre la población. Asegurar un adecuado crecimiento y una redistribución de la riqueza hacia los sectores más vulnerables será de esta manera una prioridad para evitar conflictos sociales y crisis como las que la región se está acostumbrando a experimentar.

Integración social y vulnerabilidad

Como un corolario de la alta vulnerabilidad económica y la mala calidad de políticas destinadas a superar las diferencias sociales, en la mayoría de los países de América Latina los sectores tradicionalmente excluidos tienden a profundizar su situación de marginalidad y precariedad. Mujeres, jóvenes, grupos étnicos e inmigrantes constituyen el núcleo más duro de la discriminación y representan un tercer factor de vulnerabilidad que afecta directamente la estabilidad en los países de la región.

Los sectores juveniles, por ejemplo, presentan las tasas más altas de desempleo dentro del total de la población. Del mismo modo, aunque en los estratos profesionales las cifras tiendan a igualarse, las mujeres por lo general ganan un sueldo hasta 40% inferior al de los hombres en tareas de igual responsabilidad. En general, ante las situaciones de crisis e incertidumbre económica, estos dos sectores se convierten en los primeros en perder sus empleos y, una vez recuperada la estabilidad, son los últimos en volver a emplearse, generando un creciente descontento en importantes sectores de la población.

Más de 20 millones de personas viven fuera de sus países de origen y muchas de ellas sufren de discriminación social y cultural en los Estados huéspedes

Durante las últimas décadas, la emigración se ha convertido en un fenómeno de especial importancia para la región. Más de 20 millones de personas¹ viven fuera de sus países de origen, y muchas de ellas sufren de discriminación social y cultural en los Estados huéspedes, convirtiendo a la migración en un tema central para las políticas de gobierno a escala mundial. Aunque, ciertamente, los países con mayor nivel socioeconómico se vuelven un interesante polo de atracción para las poblaciones marginadas de los países más pobres, de manera creciente América Latina está experimentando importantes oleadas migratorias hacia países menos industrializados que ofrecen empleos de baja remuneración y precarias condiciones laborales, pero que, comparativamente, constituyen importantes oportunidades para ciertos sectores. La gran cantidad de bolivianos en Argentina, guatemaltecos en México y peruanos en Chile demuestra este punto.

Un 75% de los emigrantes de la región escoge como destino EEUU², y de ese porcentaje la mayor parte es de origen mexicano. Ciertamente son las malas condiciones sociales las que generan la necesidad de buscar nuevas oportunidades en otros países, que, de no mejorar, aumentarán las tensiones migratorias y generarán importantes problemas tanto en los países de origen como en los países huéspedes. Por otra parte, las migraciones se traducen en la región en un comercio ilegal que, según estimaciones, mueve entre 700.000 y 2 millones de personas cada año³. La prostitución infantil y adulta y la esclavitud se con-

1. Carolina Stefoni: «Seguridad humana y migraciones en América Latina» en <www.flasco.cl>, 2002.

2. V. <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4067000/4067725.stm>.

3. V. <www.unfpa.org>.

***El tráfico de drogas,
el lavado de dinero,
el terrorismo
y el tráfico de armas
son amenazas emergentes
que obligan
a los gobiernos
a destinar crecientemente
importantes
sumas de dinero
solo para limitar
en parte la incidencia
de estas actividades
ilegales***

centran en las personas de menos recursos generando ganancias solamente superadas por el tráfico de armas y de drogas.

Los pueblos indígenas y las minorías étnicas también constituyen uno de los sectores tradicionalmente marginados por las políticas gubernamentales. Como consecuencia de esto, durante los últimos años se han constituido importantes movimientos de reivindicación social que incluso han costado el puesto a más de un mandatario.

Los movimientos de Chiapas en México e indigenistas en Ecuador y Bolivia constituyen solo algunos ejemplos del alto poder de movilización política que tales movimientos han adquirido. Aunque en América Latina no existe uniformidad en los conflictos entre el Estado y las comunidades originarias, diversos elementos se pueden identificar como comunes: demandas largamente postergadas, creciente presión por tierras y recursos naturales utilizados de manera ancestral por las poblaciones indígenas, incremento de las expectativas de participación en la vida política, entre otros.

Seguridad, nuevas amenazas y conflictos como fuente de vulnerabilidad

Aunque América Latina es considerada la región más pacífica del mundo, una serie de amenazas que afectan la seguridad constituyen otra importante fuente de vulnerabilidad para la supervivencia de sus Estados.

Desde el punto de vista tradicional, aunque la mayor parte de los conflictos interestatales ha sido superado por acuerdos bilaterales o exitosas negociaciones, la inestabilidad en la frontera entre Colombia y Venezuela aún constituye un foco de preocupación, principalmente por la existencia de la guerrilla y su posible expansión hacia áreas circundantes. A pesar de todo, este tipo de amenazas no se plantea como el gran desafío de la región en el ámbito de la seguridad durante los próximos años. El tráfico de drogas, el lavado de dinero, el terrorismo y el tráfico de armas son amenazas emergentes que obligan a los gobiernos a destinar cada vez mayores sumas de dinero solo para limitar en parte la incidencia de estas actividades ilegales.

El narcotráfico es un problema multilateral por tres razones fundamentales: en primer lugar, debido al importante flujo que se genera entre el área andina –principal región de producción– y EEUU y Europa, centros preferenciales de consumo de drogas; en segundo lugar, debido a que las políticas que se implementan en un país tienen efectos inmediatos en otro (según datos aportados por el Departamento de Estado de EEUU en 2002, las políticas para limitar las plantaciones en Bolivia y Perú entre 1990 y 1995 generaron un importante incremento de la producción en Colombia); y, por último, debido a que varios de los países de la región son utilizados como áreas de tránsito y distribución de la droga. El lavado de dinero tiene como corolario una actividad frecuente e intensiva. El tráfico de drogas, la corrupción, el terrorismo, entre otros ilícitos, utilizan preferentemente países con débil institucionalidad fiscalizadora para blanquear grandes sumas de dinero e incrementar la actividad ilegal. De acuerdo con indicadores internacionales, el lavado de dinero mueve recursos equivalentes al 3% del PIB mundial.

Con posterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, el terrorismo se transformó en una de las principales preocupaciones del gobierno norteamericano y, por extensión, en una fuente de vulnerabilidad para la región. Aunque América Latina, en comparación con otras regiones, presenta una baja incidencia de actividad terrorista, EEUU ha puesto especial énfasis en la prevención de este tipo de actividades a través de la ayuda militar⁴. Como reflejo de una preocupación de nuestros países por controlar las actividades terroristas, los Estados han suscrito una serie de medidas destinadas principalmente a fortalecer la cooperación y a evitar que la región se convierta en un refugio para la actividad subversiva.

El tráfico de armas es otro de los ilícitos que supera las barreras nacionales y se convierte en fuente de preocupación y vulnerabilidad para toda la región. El tráfico de armas pequeñas, que cada vez más presenta características de crimen organizado, es uno de los factores clave en el aumento de la violencia en muchos de nuestros países. En Centroamérica existe el mayor número de armas ligeras de América Latina, y constituye a la vez la zona del hemisferio con mayor índice de criminalidad⁵.

4. David Álvarez y Michelle Isenhouer: «Transferencia y ayuda norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto» en *Observatorio* N° 2, Flacso-Chile, mayo de 2005.

5. V. Small Arms Survey: *The Impact of Small Arms Misuse in Central America*, Occasional paper, octubre de 2002.

En la mayoría de los países el aumento de la delincuencia y del crimen organizado mantiene a la población sumida en el temor, y constituye una de las principales vulnerabilidades de nuestros gobiernos. Según la Organización Mundial de la Salud, los mayores índices de criminalidad del mundo se encuentran en la región (OPS/OMS).

La institucionalidad regional como factor de incertidumbre

Las crisis subregionales como las de Haití, Colombia o Bolivia son un claro ejemplo de cómo las vulnerabilidades mencionadas afectan indistintamente a los países de la región y generan una alta inseguridad en el entorno vecinal, así como el colapso total de los sistemas políticos e institucionales. A pesar de que

***La OEA deberá
confirmar
su profunda
vocación
hemisférica
representando
los intereses
de cada uno de
sus componentes,
por doloroso
que esto
pueda resultar
para su
secretario general***

la evidencia sobre estas amenazas demuestra que se trata en general de desafíos comunes, la arquitectura hemisférica –que se limita a dar respuestas de escasa efectividad cuando ya un conflicto ha generado demasiadas consecuencias– no ha podido adelantarse a la incidencia de las crisis.

El pasado 2 de mayo de 2005, representantes de los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos se reunieron por segunda vez en menos de un mes para elegir al líder político de la región. Si bien la primera vuelta no pudo dilucidar quién sería el secretario general por el próximo periodo, dejó de manifiesto que a este complejo panorama de realidades locales se suma un nuevo desafío: la búsqueda de la concertación regional.

La primera votación, efectuada el 11 de abril, no solo enfrentó a dos postulantes de gran peso intelectual para dirigir la institución. Detrás de cada uno de los empates se evidenció que la región se encontraba matemáticamente dividida entre el el candidato de la Casa Blanca y uno de inclinación regional (respaldado energicamente por Brasil).

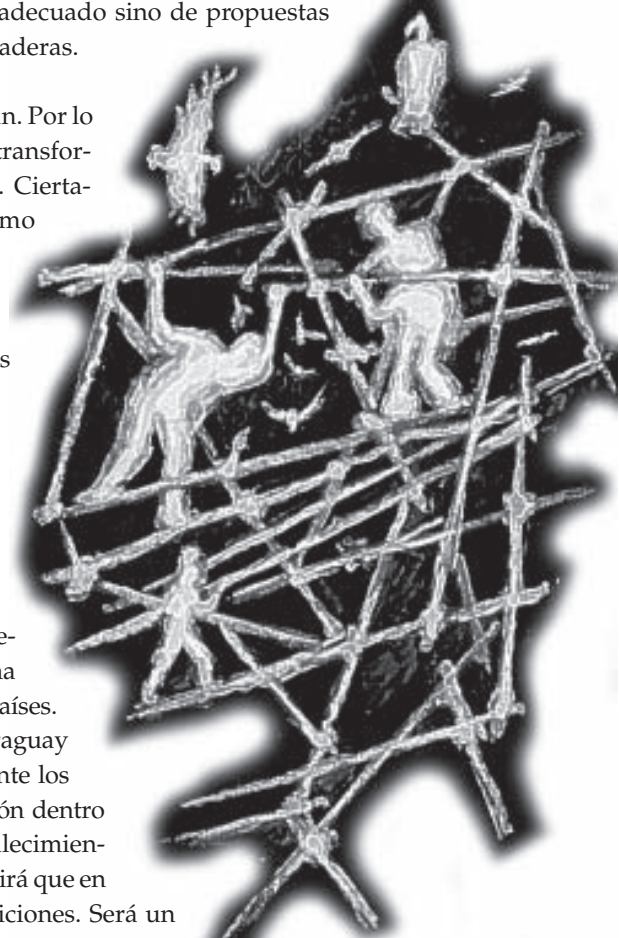
En efecto, el hemisferio se encuentra hoy en la búsqueda de un nuevo equilibrio regional. Por cierto, EEUU continuará estando a la cabeza, pero Brasil ha señalado a través de gestos y acciones que está preparado y dispuesto a jugar un nuevo rol entre sus pares. Durante los últimos años, Itamaraty ha otorgado su apoyo para la resolución de diversas situaciones de crisis institucionales y regionales. Su labor en Bolivia y en la crisis de Haití demuestra este punto.

Paralelamente, el gobierno brasileño ha expresado su intención de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU ante una eventual reformulación del organismo. El apoyo de Brasil a José Miguel Insulza es una clara demostración de cómo este país ha intentado formar un consenso subregional como contrapeso al poder de EEUU. Sin embargo, la tarea no le será fácil porque Argentina y México han manifestado en más de una ocasión el mismo propósito.

En esta nueva etapa, la organización internacional deberá dar cuenta de estas fracturas y trabajar *proactivamente* en la superación de sus diferencias. Desde el punto de vista político, la OEA se ha consolidado como la instancia de concertación regional más importante y el nuevo secretario general deberá realizar esfuerzos adicionales para encontrar los espacios de comunión. La existencia de conflictos fronterizos no resueltos es una muestra de esta necesidad, que requerirá no solo de un análisis adecuado sino de propuestas novedosas para lograr soluciones duraderas.

Varios son los desafíos que se presentan. Por lo pronto la OEA requiere de profundas transformaciones en su organización interna. Ciertamente ella ha enfrentado en el último tiempo un duro trance organizacional. Su último secretario general debió abandonar su puesto en lamentables circunstancias y desde hace años ha perdido gran parte de su prestigio original. Un desafío mayor será recuperar la confianza de los países en el organismo, lo que implica, por cierto, el asumir seriamente el déficit económico que enfrenta la organización.

La reciente crisis en Ecuador y Bolivia recordó que la democracia aún no se ha consolidado en muchos de nuestros países. Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay y Venezuela han experimentado durante los últimos años momentos de gran tensión dentro de sus sistemas políticos, y, sin un fortalecimiento institucional adecuado, nada impedirá que en el futuro se vuelvan a dar estas condiciones. Será un



desafío para la OEA actuar de manera preventiva, favoreciendo el diálogo entre los distintos estamentos sociales y procediendo eficazmente antes de que ocurran nuevos colapsos en nuestras democracias.

Los problemas del futuro requerirán de soluciones vinculantes más que de declaraciones de interés, con énfasis en aquellas situaciones que hagan peligrar la estabilidad democrática y que fomenten las violaciones a los derechos humanos. Existe un amplio consenso con respecto a que la pobreza, las desigualdades, la falta de oportunidades y las precarias condiciones de vida constituyen serios problemas para el futuro institucional y democrático de nuestros países. La OEA deberá convertirse en un lugar privilegiado de convergencia y de comunicación donde, reconociéndose las diferencias específicas de las subregiones, puedan discutirse soluciones pacíficas y viables para resolver estos desafíos.

Además, durante los próximos años, la OEA deberá demostrar que constituye no solo un organismo privilegiado de diálogo y de búsqueda de consenso: deberá confirmar su profunda vocación hemisférica representando los intereses de cada uno de sus componentes, por doloroso que esto pueda resultar para su secretario general. Durante los próximos cinco años José Miguel Insulza tendrá una dura tarea institucional, y su éxito dependerá de la convicción de los países integrantes de que éste debe ser el espacio de concertación política más importante de la región.

Bibliografía

- Batchelor, Meter y Keith Krause: *Small Arms Survey: Counting the Human Cost*, Oxford, 2002.
 Bodemer, Klaus: *El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina*, Recal, Hamburgo, 2001.
 Cepal: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2002.
 Cepal: *Anexo estadístico social de América Latina 2001-2002*, Santiago, 2003.
 Cepal: *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago, 2004.
 Flasco-Chile: *Gobernabilidad en América Latina: Informe regional 2004*, Flasco, Santiago, 2004.
 PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2002, 2003*.
 Small Arms Survey: *The impact of Small Arms Misuse in Central America*, Occasional paper, octubre de 2002.
 Stefoni, Carolina: «Seguridad humana y migraciones en América Latina» en <www.flasco.cl>, 2002.
 OPS/OMS: *Informe mundial sobre violencia y salud*, 2003.
 Unesco: *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*, Flasco, Santiago, 2002.

Sitios web

- <www.latinobarometro.org>.
 <www.freedomhouse.org>.
 <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/barometro_economico/newsid_4067000/4067725.stm>.
 <www.unfpa.org>.

Drogas, seguridad y cambio político en México

El negocio de las drogas representa una fracción muy reducida de la economía mexicana, pero crea grandes ganancias u oportunidades de supervivencia. La violencia entre grupos criminales, la corrupción, la militarización y la presión de Estados Unidos amenazan la seguridad del país, debilitan al Estado y atentan contra la democracia. El cambio político experimentado por México en las últimas décadas ha creado nuevas oportunidades para el desarrollo de este negocio ilegal. Dado el balance negativo de la «guerra contra las drogas», es necesario adoptar un enfoque más integral que el que ha sido aplicado hasta ahora.

José Luis Velasco

En la década de los 90 y lo que va de la presente, el negocio ilegal de las drogas se volvió más importante en México: continuó la producción de marihuana y heroína, se incrementó el tráfico de cocaína, se desarrolló la producción de

José Luis Velasco: investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston; ha publicado dos libros: *El debate actual sobre el federalismo mexicano* (Instituto Mora, México, 1999) e *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's «Democratization»* (Routledge, Nueva York, 2005); @: <jose.velasco@servidor.unam.mx>.

Palabras clave: democracia, «guerra contra las drogas», seguridad nacional, corrupción, México.

Hay muchas evidencias de que los traficantes mexicanos adquirieron mayor poder frente a sus socios colombianos y de otros países

drogas sintéticas y aumentó el lavado de dinero. Asimismo, durante este periodo se estableció un régimen electoral competitivo, se pluralizó la estructura del Estado y se hicieron esfuerzos por mejorar el respeto a los derechos humanos. El objetivo de este artículo es analizar la relación entre ambos conjuntos de fenómenos. Se pone énfasis en los desafíos que el negocio de las drogas significa para la seguridad nacional y pública del país, así como en la interacción entre ese negocio y el proceso de cambio político.

Se pone énfasis en los desafíos que el negocio de las drogas significa para la seguridad nacional y pública del país, así como en la interacción entre ese negocio y el proceso de cambio político.

Tamaño y naturaleza del negocio

Por razones obvias, es imposible estimar con precisión los ingresos generados por la producción y el tráfico de drogas ilegales. Su ilegalidad implica que no hay registros razonablemente confiables de las operaciones. Por otra parte, su ilegitimidad provoca que la información al respecto sea particularmente vulnerable a la manipulación: exagerar, subestimar o distorsionar su verdadera naturaleza y dimensión es una estrategia común en la lucha política. No obstante, con la información disponible se pueden hacer algunas inferencias – necesariamente tentativas e imprecisas– sobre el tamaño y la estructura del negocio de las drogas en México. Sin una idea, por lo menos aproximada, sobre estos puntos es imposible analizar la relación entre drogas y política.

Basados en datos de fines de la década de los 80, Reuter y Ronfeldt estimaron que las exportaciones de drogas le dejaban a México entre 2.800 y 7.400 millones de dólares. Esas cifras equivalían a entre 1,6% y 4,3% del Producto Interno Bruto (PIB), y entre 7,4% y 19,5% de las exportaciones legales del país. De acuerdo con la información presentada en el cuadro, entre 1995 y 2003 la producción anual de marihuana tuvo un promedio estimado de 8.750 toneladas, sensiblemente superior a las cifras usadas por Reuter y Ronfeldt (4.7 y 5.7 toneladas). La producción anual promedio de heroína fue similar a la que calcularon estos autores. Pero el cambio más importante resultó no de la producción sino del tráfico de cocaína. A fines de la década de los 80, se estimaba que un tercio de la cocaína que entraba a Estados Unidos pasaba por México. Esa cifra creció notablemente: según el Departamento de Estado, fue del 55% en el año 2000, 70% en 2003 y 90% en 2004¹. Al mismo tiempo, hay muchas evidencias de que los traficantes mexicanos adquirieron mayor poder frente a sus socios colombia-

1. V. Departamento de Estado (2001, 2004 y 2005).

nos y de otros países, lo cual les habría permitido aumentar su participación en los recursos generados por cada kilo de cocaína transportado. Además, en la década de los 90 México se convirtió en un importante productor de drogas sintéticas² y un importante centro para el lavado de dinero.

Tomando en cuenta esos y otros cambios, en otro trabajo (Velasco) aventuré un cálculo del tamaño del negocio ilegal de drogas en México. Según esa estimación, decididamente conservadora, la producción y tráfico de drogas y el lavado de dinero generarían un ingreso de entre 5.000 y 12.000 millones de dólares³. No tiene caso insistir que se trata de una estimación incierta, que ojalá sea mejorada en cuanto se conozcan nuevos datos y metodologías más precisas⁴. No obstante, aun con sus imprecisiones, tal estimación puede servir de base para algunas comparaciones útiles. Ese ingreso equivaldría a una fracción muy pequeña de la economía legal del país: entre 1,1% y 2,6% del PIB total, y entre 4,9% y 11,8% de las exportaciones legales en el año 2000. Pero sería superior al que generan las exportaciones agrícolas legales (4.1 mil millones de dólares en 2000), y podría compararse a la inversión extranjera directa (que tuvo un promedio anual de 10.75 mil millones de dólares entre 1994 y 2000), e incluso a los ingresos petroleros (que normalmente fluctúan entre 9 y 17.000 millones de dólares).

Más importante que estas comparaciones es tener en cuenta la manera peculiar en que este negocio se integra al conjunto de la economía y la sociedad: las ganancias que genera, la forma en que éstas se distribuyen, las conexiones internacionales que permite, etc. El de las drogas es un mercado realmente transnacional, que en gran parte se ajusta a la imagen criticada por la teoría de la dependencia: aunque los países desarrollados son líderes en la producción de drogas sintéticas el cultivo de drogas ocurre sobre todo en el Tercer Mundo, mientras que el consumo se concentra en los países ricos; hay una diferencia enorme entre los precios de exportación y los de venta al menudeo, lo cual implica que los productores obtienen una fracción muy pequeña del ingreso total (Onudd, cap. 2). México, debido a su larga frontera con el principal mercado de las drogas, ocupa una posición privilegiada en esa cadena transnacional, pues

2. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Onudd, p. 106), México contribuyó con el 3% de los decomisos mundiales de anfetaminas (excluyendo «éxtasis») en 2003.

3. Esto implicaría que México obtiene entre 1,6% y 3,8% de los 320.000 millones de dólares que, según las estimaciones de la Onudd (p. 127), genera el negocio global de las drogas. Estos porcentajes parecen razonables para un país que ocupa un lugar muy importante en el negocio mundial de las drogas, pero cuyo PIB representó el 1,7% del PIB mundial en 2004.

4. Para un análisis de los problemas relacionados con la estimación del tamaño del negocio de las drogas, v. Onudd (cap. 2), Reuter/Greenfield y Walsh.

Las organizaciones e individuos que trafican drogas también realizan otras actividades criminales o se asocian con individuos que las ejecutan

funciona como un puente entre la zona de producción y la de consumo. Eso explica, en gran medida, la preponderancia de la frontera norte: ciudades como Tijuana, Juárez y Nuevo Laredo son centros muy importantes del narcotráfico mexicano.

Muchas descripciones del negocio de las drogas destacan las ganancias desaforadas que produce, el extravagante estilo de vida de sus principales líderes, las grandes sumas usadas para corromper a las autoridades. Pero ésa es solo una parte de la historia. La mayoría de los participantes en este negocio obtienen ingresos reducidos; una gran parte de los detenidos y encarcelados por participar en él son transportadores menores, conocidos coloquialmente como «mulas»⁵. No obstante, la escasez de empleos legales, la crisis de la agricultura y el deterioro de los salarios, hacen que la producción y el tráfico de drogas sea un medio de supervivencia para grupos sociales numerosos.

Esta combinación de superganancias y satisfacción de necesidades básicas, con una larga cadena de posiciones intermedias, crea una estructura de oportunidades sumamente compleja. Eso explica, en gran medida, la capacidad de supervivencia, la flexibilidad, incluso la legitimidad de que goza el negocio de las drogas en amplios grupos sociales.

Seguridad pública y nacional

Prácticamente todas las encuestas sobre el tema muestran que la inseguridad pública es una preocupación central de los ciudadanos (Fernández Menéndez, pp. 21-22). En junio de 2004 se realizó una enorme manifestación en México, probablemente la más numerosa de todos los tiempos, precisamente para protestar contra la inseguridad. El negocio de las drogas contribuye de varias formas a empeorar este problema. Uno de sus efectos se da por simple asociación. Las organizaciones e individuos que trafican drogas también realizan otras actividades criminales o se asocian con individuos que las ejecutan. Las autoridades que protegen el narcotráfico a menudo toleran o apoyan otros crímenes. No es casual que, como lo demuestran los datos oficiales y los análisis académicos, la criminalidad haya empeorado a partir de mediados de la década de los 80, coincidiendo con el crecimiento del negocio de las drogas. También es

5. «Algunos sectores dentro de este negocio en realidad operan con pérdidas» (Kennedy et al., p. 58).



revelador que las ciudades que funcionan como centros de comando del tráfico de drogas ocupen los primeros lugares de criminalidad en el país. Tal es el caso de Tijuana, Ciudad Juárez, Nuevo Laredo y Culiacán. Según reportes periodísticos, la violencia relacionada con las drogas produjo, solo en los primeros cinco meses de 2005, cerca de 500 muertos, especialmente en las ciudades del norte (Castellanos et al.).

***La lucha violenta
 entre grupos
 criminales
 y entre estos
 y las fuerzas
 del Estado
 puede coexistir
 con la corrupción
 y la tolerancia
 gubernamental***

Aun más significativo es que, paradójicamente, la propia política oficial contra las drogas ha contribuido a incrementar la criminalidad. El aparato de justicia de México se ha especializado cada vez más en el combate a las drogas, al extremo de que la Procuraduría General de la República (PGR) «se ha convertido básicamente en una agencia anti-drogas» (Toro 1995, p. 58). Más de la mitad del presupuesto de la PGR y cerca de un tercio del presupuesto de defensa se han destinado al combate a las drogas (Toro 1998, p. 139). Esto ha puesto una carga excesiva sobre el aparato de justicia, de por sí agobiado por la falta de recursos. No sorprende entonces que, de acuerdo con datos oficiales, el sistema de justicia procese sólo una fracción minúscula de los crímenes registrados⁶.

En un nivel más básico, para entender la amenaza que el negocio de las drogas representa para la seguridad pública y nacional del país es necesario observar su estructura interna. Usualmente se afirma que este negocio está controlado por poderosos «carteles» o «federaciones», con una organización centralizada, líderes reconocidos y jerarquías bien establecidas. Si fuera así, sería mucho más fácil combatirlo; la estrategia de «decapitación» (el asesinato o captura de los líderes principales), tan preferida por las autoridades estadounidenses y mexicanas, sería altamente efectiva. En realidad, ese mundo tiene una estructura «semi-organizada», en la que conviven muy pocos grupos bien organizados con otros mucho más débiles y pasajeros (Smith, pp. 199-201). Es, por lo tanto, una estructura flexible, capaz de sobrevivir a pesar de que cambie el personal dirigente o desaparezcan las organizaciones líderes.

Ante la ausencia de una estructura coherente y disciplinada, con una autoridad suprema reconocida por todos o la mayoría de los participantes, la violencia es

6. En 1996, esa fracción fue estimada en 2,46%. Además, se ha calculado que más del 50% de los crímenes no son reportados a las autoridades (Bailey/Godson 2000, p. 27).

un elemento indispensable de este mundo ilegal. Los traficantes de drogas no pueden recurrir al sistema oficial de justicia para vigilar el cumplimiento de los «contratos» y castigar las violaciones a los mismos. Por lo tanto, tienen que crear sus propios cuerpos de seguridad que, dada la fluidez e incertidumbre del negocio en el que participan, inevitablemente llegan a enfrentarse unos a otros⁷. La intervención del Gobierno puede tener consecuencias paradójicas: las campañas gubernamentales exitosas impedirían la consolidación de una estructura comprehensiva dentro del mundo ilegal, con lo cual preservan la necesidad de que cada agrupación tenga su propio aparato de seguridad⁸.

***El gobierno mexicano
ha recibido un trato
bastante complaciente
de EEUU***

Se podría pensar que estos aparatos inevitablemente han de chocar con las fuerzas gubernamentales. En realidad, hay otras dos posibilidades: que el Gobierno los tolere pasivamente o que se inmiscuya activamente en el negocio. La lucha violenta entre grupos criminales y entre estos y las fuerzas del Estado puede coexistir con la corrupción y la tolerancia gubernamental. Estas opciones se combinarían de varias maneras, pero cualquiera que sea la combinación específica, el hecho importante es que la violencia ilegal, la existencia de aparatos armados fuera del control estatal, la corrupción y la cooperación entre traficantes y fuerzas gubernamentales socava la legalidad y debilita al Estado mexicano⁹.

El uso de las Fuerzas Armadas para combatir el tráfico y la producción de drogas también tiene importantes implicaciones para la seguridad nacional y para la fortaleza de la democracia. En México, la participación de los militares en el combate a las drogas data de por lo menos la década de los 30, pero se volvió especialmente importante a finales de la de los 70. La militarización del combate a las drogas recibió nuevo impulso en la siguiente década, cuando el presidente Miguel de la Madrid lo declaró un asunto de seguridad nacional. Para 2004, según datos oficiales, las FFAA (Ejército y Marina) realizaron más del 80% de la erradicación de marihuana y amapola y del decomiso de marihuana y cocaína (Presidencia de la República 2004, p. 516). Personal del Ejército ha participado cada vez más activamente en la PGR y en las procuradurías de

7. «Las disputas de negocios entre traficantes se pueden resolver mediante asesinatos, no a través de juicios legales» (Andreas, p. 91).

8. La aplicación selectiva de la ley, tan común en México, puede tener un efecto similar, sobre todo cuando autoridades de distintos niveles apoyan o toleran a organizaciones rivales.

9. En años recientes, «hubo numerosos reportes de ejecuciones cometidas por bandas rivales, cuyos miembros incluían tanto a elementos activos como retirados del personal federal, estatal o municipal de seguridad. En varias ocasiones, se capturó a miembros de las fuerzas de seguridad que trabajaban con o para los narcotraficantes» (Departamento de Estado).

justicia estatales. En el año 2000, por primera vez en la historia mexicana un general activo fue nombrado titular de la PGR. La intervención de los militares en el combate a las drogas ha provocado numerosas acusaciones de violaciones a los derechos humanos, ha expuesto a los militares a la corrupción, ha permitido que las FFAA se inmiscuyan en asuntos civiles y ha debilitado el control democrático sobre ellas¹⁰.

El gobierno mexicano ha recibido un trato bastante complaciente de EEUU. Las evidencias de corrupción nunca han impedido que México sea «certificado» como un país que colabora con el combate a las drogas. La estrecha relación económica, política y en materia de seguridad que existe entre ambas naciones sin duda ha contribuido a este hecho. Una actitud más agresiva de EEUU podría acentuar la inestabilidad en México, lo cual tendría consecuencias serias para ese país (Lupsha, pp. 98-100). Del mismo modo, un control más severo de la frontera podría interferir con el intenso tráfico de mercancías legales entre ambas naciones. De cualquier forma, es importante recordar que, en gran medida, el negocio de las drogas por sí mismo no pone en riesgo la integridad nacional de México. El riesgo mayor se deriva del hecho de que su poderoso vecino haya declarado una «guerra contra las drogas». Esto pone a México en un dilema difícil: o bien continuar una guerra que es incapaz de ganar, que consume muchos de sus recursos y que corrompe sus aparatos de defensa y de justicia, o bien ganarse la hostilidad de su vecino.

La relación bilateral en este campo es aparentemente contradictoria. Por un lado, México ha aceptado, en el discurso y en la práctica, la obligación de cooperar en el combate a las drogas. Estados Unidos ha elogiado repetidamente la cooperación. Por otro lado, ha lamentado continuamente la ineficiencia y, sobre todo, la corrupción de las autoridades mexicanas. En respuesta, México se ha quejado de la arbitrariedad o unilateralidad de EEUU. Esta ha sido una constante, un elemento estructural, de la relación entre los dos países. Es particularmente notable que haya sobrevivido a pesar de los cambios en el régimen político mexicano, que condujeron al triunfo de un candidato opositor en las elecciones presidenciales de 2000¹¹.

10. Para un análisis crítico de la militarización en México, v. Sierra Guzmán (2003). Para datos sobre corrupción y militarización, v. Barajas. Sobre los derechos humanos, v. Cassel.

11. Según Anthony Placido, administrador asistente para Inteligencia de la DEA, la corrupción «es el obstáculo más importante» para el combate al narcotráfico en México. La policía mexicana «es muchas veces parte del problema antes que de la solución. Esto es particularmente cierto en los niveles estatal y municipal». Comparecencia ante el Subcomité de Justicia Criminal, Política contra las Drogas y Recursos Humanos de la Cámara de Representantes de EEUU, 14 de junio de 2005. Documento disponible en internet: <<http://www.usdoj.gov/dea/pubs/cngrest/ct061205.html>>.

Independientemente de que exprese un interés genuino por reducir el tráfico de drogas, este asunto le da a EEUU una poderosa herramienta de política exterior. Es un excelente motivo para desplegar sus fuerzas militares y policíacas fuera de sus fronteras; es también, llegado el caso, un instrumento para presionar o amenazar a los gobiernos o las fuerzas políticas de otros países¹². En todo caso, a través del combate a las drogas, Washington ha incrementado progresivamente su influencia en el diseño y aplicación de las políticas de procuración de justicia en México. Es difícil exagerar la importancia de este hecho: el mantenimiento del orden interior es una función básica de los Estados nacionales, y es, por lo tanto, un área clave sobre la que debería ejercerse un riguroso control democrático.

Este proceso ha sido mucho más eficiente en el desmantelamiento del antiguo régimen que en el establecimiento de instituciones democráticas fuertes

Política y drogas

El negocio de las drogas y las campañas gubernamentales en su contra han debilitado el Estado de Derecho, limitado la rendición de cuentas de las autoridades hacia los ciudadanos, promovido la militarización de la seguridad pública y provocado violaciones a los derechos humanos. De todas estas formas, las drogas ilegales han tenido un impacto negativo sobre el proceso de democratización, reduciendo su alcance, haciéndolo más superficial, acortando el poder de los ciudadanos y colocando ciertas zonas de la vida política y ciertas acciones e instituciones del Estado fuera del control democrático.

Pero también ha habido influencias en la dirección inversa. El cambio político experimentado por el país en las últimas décadas, y particularmente en la de los 90, ha creado nuevas oportunidades para el desarrollo o la supervivencia de este negocio ilegal. En primer lugar, este proceso ha sido mucho más eficiente en el desmantelamiento del antiguo régimen que en el establecimiento de instituciones democráticas fuertes; ha eliminado varios vínculos autoritarios entre las autoridades y los grupos sociales, pero ha tenido menos éxito en el establecimiento de formas democráticas de intermediación política. Un régimen político débil y con una legitimidad incierta crea mayores oportunidades para el crecimiento de las organizaciones criminales y es más vulnerable a su influencia corruptora. Las autoridades mexicanas nunca controlaron a las organizaciones criminales en una

12. P. ej., en la década de los 80, las organizaciones de narcotraficantes mexicanos colaboraron con los esfuerzos contrainsurgentes de EEUU en América Central (Scott/Marshall, p. 41).

forma unificada y centralizada. Sin embargo, a través de la corrupción y la aplicación selectiva de la ley, los líderes políticos eran capaces de mantener cierto orden entre esas agrupaciones. Con el dismantelamiento de ese régimen, las relaciones entre los grupos criminales y entre ellos y el Gobierno se volvieron más fragmentarias y competitivas (Bailey/Godson, pp. 302-307).

En segundo lugar, la transición a la democracia pluralizó la estructura formal de poder: paulatinamente, los puestos en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) fueron ocupados por personas provenientes de diferentes partidos políticos. La pluralización ha redistribuido en la práctica las responsabilidades formales de gobierno, sin una correspondiente descentralización de las capacidades reales. El combate al crimen organizado, incluyendo el narcotráfico, sigue siendo atribución legal del poder federal, pero en la práctica las autoridades estatales y municipales tienen que enfrentar a las organizaciones criminales. En 1994 se promovió la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) que coordinara las acciones de procuración de justicia de los tres niveles de gobierno. Diez años después, sin embargo, el SNSP seguía dependiendo del financiamiento federal, que proveía el 92% de su presupuesto (Presidencia de la República 2004, p. 522). Mientras tanto, es común que las autoridades de diferentes niveles de gobierno se lancen acusaciones mutuas por los problemas relacionados con las drogas.

El establecimiento de un sistema electoral competitivo puede crear un tercer riesgo: el uso de dinero proveniente de las organizaciones criminales para financiar campañas electorales. En la década de los 90, especialmente durante la reforma electoral de 1996, la legislación mexicana en materia de financiamiento electoral fue modificada para aumentar los recursos públicos destinados a los partidos políticos y, al mismo tiempo, incrementar la fiscalización de esos recursos. No obstante, las propias autoridades electorales han reconocido que subsisten deficiencias importantes en esta materia y que, en el año 2000, solo habían sido capaces de fiscalizar el 77% de los gastos de los partidos. El cumplimiento de las regulaciones sobre donaciones de particulares y los pagos a los medios de comunicación han sido muy difíciles de verificar. Las reglas sobre el secreto bancario también han obstaculizado la fiscalización (Lujambio, p. 9). Numerosos reportes periodísticos y algunos analistas académicos han señalado la posibilidad de que los partidos políticos y sus candidatos hayan aceptado dinero de los narcotraficantes¹³. A medida que las elecciones se vuelven más reñidas, ese riesgo podría incrementarse.

13. Para una revisión de casos relevantes, v. Curzio Gutiérrez; Lupsha (p. 93).

Hacia un enfoque alternativo

El cuadro 1 presenta datos oficiales sobre los resultados del combate a las drogas en México. Entre 1990 y 2003, la erradicación de cultivos de marihuana y opio se incrementó notablemente (con mayor intensidad en el caso de la marihuana). Sin embargo, la producción estimada de estas drogas se mantuvo prácticamente en el mismo nivel (con excepción de una baja abrupta en la producción de marihuana en 1991). Los aseguramientos de marihuana crecieron de manera sostenida, los de opio y heroína se mantuvieron casi en el mismo nivel (aunque con marcados altibajos en el caso del opio) y los de cocaína disminuyeron notablemente. La producción estimada de anfetaminas tuvo una tendencia creciente, aunque con fluctuaciones bruscas. Finalmente, durante este periodo se registraron casi 170.000 detenidos por delitos relacionados con la producción o el tráfico de drogas: un indicador parcial pero significativo del costo social de la guerra contra el narcotráfico.

En síntesis, los mejores resultados se obtuvieron contra la marihuana; los peores contra la cocaína. No sorprende, entonces, que México haya expandido su participación en el negocio transnacional de las drogas durante ese periodo. El balance general del combate al narcotráfico, con los costos sociales y políticos analizados arriba, es claramente negativo.

Frente a esos resultados, ¿hay alguna estrategia alternativa a la que se ha estado aplicando hasta ahora? Aunque este tema va más allá de los objetivos de este artículo, es posible hacer algunas observaciones sobre él. En primer lugar, es necesario poner más énfasis en el consenso social y político, lo cual implica continuar las acciones punitivas contra las grandes organizaciones criminales pero también esforzarse por crear mayores oportunidades de empleo en la economía legal. Además, deberían distribuirse de una forma más comprensiva los recursos del aparato de justicia, superando la actual concentración en el combate a las drogas. Asimismo, tendrían que dedicarse más esfuerzos a combatir el consumo doméstico en lugar de concentrarse casi exclusivamente en reducir la exportación de drogas. Por supues-



to, tales cambios enfrentarían una oposición seria, sobre todo de EEUU. Pero un gobierno decidido, dispuesto a apoyarse firmemente en la ciudadanía, podría superar las previsibles objeciones, haciendo valer la soberanía nacional en este terreno.

Bibliografía

- Andreas, Peter: «Smuggling Wars: Law Enforcement and Law Evasion in a Changing World» en T. Farer (ed.): *Transnational Crime in the Americas*, Routledge, Nueva York-Londres, 1999.
- Bailey, John y Roy Godson (comps.): *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.
- Barajas, Abel: «Contamina a Ejército combate al narco» en *Reforma*, 13/4/2003.
- Cassel, Douglas: «Human Rights: General Report» en W. Cartwright (ed.): *Mexico: Facing the Challenges of Human Rights and Crime*, Transnational Publishers/Ardsley, Nueva York, 1999.
- Castellanos, Francisco, Alejandro Gutiérrez, Gabriela Hernández y Arturo Salinas: «¡La justicia somos nosotros!» en *Proceso* N° 1491, 28/5/2005.
- Curzio Gutiérrez, Leonardo: «Crimen organizado y financiamiento de campañas políticas en México» en J. Bailey y R. Godson (comps.): *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*, Grijalbo, México, 2000.
- Departamento de Estado de Estados Unidos (Bureau for International Narcotics and Law Enforcements Affairs): *International Narcotics Control Strategy Report*, disponible en internet: <<http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt/>>, 2001, 2003, 2004, 2005.
- Fernández Menéndez, Jorge: *El otro poder: las redes del narcotráfico, la política y la violencia en México*, Aguilar, México, 2001.
- Kennedy, Michael, Peter Reuter y Kevin J. Riley: *A Simple Economic Model of Cocaine Production*, RAND, Santa Mónica, CA, 1994.
- Lujambio, Alonso: «Dinero y democratización: el financiamiento y la fiscalización de los partidos políticos en la transición mexicana a la democracia, 1988-2000». Ponencia presentada en el seminario «Dinero y contienda político-electoral: retos para la democracia», México, 5-8 de junio de 2001.
- Lupsha, Peter A.: «Transnational Narco Corruption and Narco Investment: A Focus on Mexico» en *Transnational Organized Crime* vol. 1 N° 1, 1995, pp. 84-101.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Onudd): *World Drug Report* vol. 1, disponible en <http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf>, 2005.
- Presidencia de la República: *Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2003, 2004.
- Reuter, Peter y David Ronfeldt: «Quest for Integrity: The Mexican-US Drug Issue in the 1980» en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* vol. 34 N° 3, 1992, pp. 89-153.
- Reuter, Peter y Victoria Greenfield: «Measuring Global Drug Markets: How Good are the Numbers and Why Should We Care About Them?» en *World Economics* vol. 2 N° 4, 2001, pp. 159-173.
- Scott, Peter D. y Jonathan Marshall: *Cocaine Politics: Drugs, Armies, and the CIA in Central America*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1998.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis: «Mexico's Military in the War on Drugs» en *Drug War Monitor* vol. 2 N° 2, 2003.
- Smith, Peter H.: «Semiorganized International Crime: Drug Traffickers in Mexico» en T. Farer (comp.): *Transnational Crime in the Americas*, Routledge, Nueva York-Londres, 1999.
- Toro, María Celia: *Mexico's «War» on Drugs: Causes and Consequences*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.
- Toro, María Celia: «The Political Repercussions of Drug Trafficking in Mexico» en E. Joyce y C. Malamud (comps.): *Latin America and the Multinational Drug Trade*, St. Martin's Press, Nueva York, 1998.
- Velasco, José Luis: *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's «Democratization»*, Routledge, Nueva York, 2005.
- Walsh, John M.: «¿Ya llegamos? Midiendo el progreso obtenido en la guerra contra las drogas en Latinoamérica» en *Drug War Monitor* vol. 3 N° 5, 2005.

Cuadro 1

Indicadores sobre producción, tráfico y combate a las drogas en México (1990-2003)

| Año | Erradicación (has.) | | Decomisos (tons.) | | | | | Producción estimada (tons.)* | |
|------|---------------------|-----------|-------------------|---------|-------|---------|----------------|------------------------------|------|
| | Marihuana | Opio | Marihuana | Cocaína | Opio | Heroína | Metanfetamina* | Marihuana | Opio |
| 1990 | 8.778,24 | 8.660,44 | 594,78 | 49,88 | 0,209 | 0,212 | | 19.715 | 62 |
| 1991 | 12.702,25 | 9.342,36 | 254,96 | 50,27 | 0,095 | 0,146 | | 7.775 | 41 |
| 1992 | 16.801,73 | 11.221,83 | 404,55 | 38,83 | 0,167 | 0,097 | | 7.795 | 40 |
| 1993 | 16.645,21 | 13.015,17 | 494,66 | 46,16 | 0,129 | 0,062 | | 6.283 | 49 |
| 1994 | 14.207,08 | 10.958,61 | 529,83 | 22,12 | 0,149 | 0,297 | 0,265 | 5.908 | 60 |
| 1995 | 21.573,30 | 15.389,22 | 780,17 | 22,16 | 0,223 | 0,203 | 0,496 | 12.400 | 53 |
| 1996 | 22.768,56 | 14.670,85 | 1.015,76 | 23,81 | 0,196 | 0,363 | 0,172 | 11.700 | 54 |
| 1997 | 23.576,07 | 17.732,23 | 1.038,47 | 34,95 | 0,343 | 0,115 | 0,039 | 8.600 | 46 |
| 1998 | 23.928,32 | 17.449,09 | 1.062,14 | 22,6 | 0,150 | 0,121 | 0,096 | 8.300 | 60 |
| 1999 | 33.351,32 | 15.746,54 | 1.471,96 | 34,62 | 0,801 | 0,260 | 0,358 | 6.700 | 43 |
| 2000 | 31.046,45 | 15.717,46 | 2.050,40 | 23,2 | 0,469 | 0,299 | 0,555 | 7.000 | 25 |
| 2001 | 28.699,2 | 19.115,7 | 1.838,8 | 30,0 | 0,516 | 0,269 | 0,396 | 7.400 | 71 |
| 2002 | 30.774,90 | 19.157,90 | 1.633,30 | 12,60 | 0,310 | 0,283 | 0,386 | | |

* Datos del Departamento de Estado (2001, 2003 y 2005).

Fuente: Presidencia de la República (hasta 2002) (2003, p. 478); Presidencia de la República (para 2003) (2004, p. 516).

Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio

Al contrario del periodo de los regímenes autoritarios durante la Guerra Fría, en la actualidad la formulación de políticas de seguridad presta particular atención a asuntos de naturaleza interna. Éstos ahora se articulan con una dimensión internacional de la seguridad dentro de un contexto global. Sin embargo, no hay definiciones claras de los límites entre seguridad nacional, regional e internacional. Mientras Estados Unidos actúa unilateralmente, los países de América Latina afrontan el desafío de asumir un papel activo en la definición de las reglas de la seguridad en el hemisferio. Pero esa definición exige pensar el problema de la seguridad como un tema que compete a todos los países.

Joseph S. Tulchin

Uno de los rasgos más preocupantes de la comunidad global de la Posguerra Fría ha sido la confusión que existe alrededor de las discusiones sobre seguridad, es decir, la definición de los límites e interconexiones entre seguridad nacional y seguridad internacional. La propia definición del concepto de segu-

Joseph S. Tulchin: director del Latin American Program, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.

Palabras clave: Posguerra Fría, seguridad hemisférica, comunidad de seguridad, Estados Unidos, América Latina.

Nota: El presente artículo forma parte del libro *Seguridad en las Américas después del 11 de septiembre: un rompecabezas no resuelto*, Joseph S. Tulchin (ed.). El autor agradece la colaboración de Melina Ginzparg en la investigación y traducción de este artículo.

ridad es poco clara. Existe una confusión generalizada sobre algunos de los aspectos más fundamentales, tales como: ¿qué constituye una amenaza externa?; ¿cuál es el rol de las Fuerzas Armadas?; ¿en qué circunstancias la seguridad debería ser un tema que concierna a agencias multilaterales?; y ¿cuál es la respuesta apropiada que se le debe dar a las amenazas que provienen de actores no estatales? Tal vez la mayor confusión de todas se produce por la creciente tendencia a hacer borrosa o directamente a eliminar la línea que divide seguridad doméstica de seguridad internacional, seguridad ciudadana o personal de seguridad nacional. El término «seguridad humana» ha sido acuñado y puesto en práctica para dar cuenta de una multitud de fenómenos, algunos locales, otros económicos, algunos sociales y otros transnacionales.

***¿Están
nuestras naciones
capacitadas
para integrarse
a una comunidad
a fin de proteger
su seguridad
con cierta
autonomía
de EEUU?***

Los esfuerzos realizados para superar esta confusión, manifiestos en el debate académico sobre el tema y en la comunidad que diseña e implementa las políticas, se han hecho más complejos debido a que, por primera vez en la historia, virtualmente todos los países en el hemisferio tienen regímenes democráticos. Los sistemas democráticos dinámicos y abiertos hacen más difícil el diseño de políticas exteriores coherentes¹. La toma de decisiones dentro de un contexto de gobierno democrático incluye muchos más actores que bajo regímenes autoritarios. El proceso de formular políticas, por su parte, invita a la participación de grupos civiles que pueden tener poca o ninguna capacidad profesional en temas de seguridad. Además, en los gobiernos democráticos se privilegian temas domésticos –tales como pobreza y desigualdad, género, elecciones, el rol de la sociedad civil, delincuencia, crimen y violencia–, lo que hace que el debate sea menos estructurado de lo que ha sido en periodos previos. Por último, a partir del fin de la Guerra Fría, el rol de Estados Unidos en la definición de la seguridad y las modalidades sobre cómo el hemisferio debería encargarse de ella ha sido cuestionado, tanto por los líderes de las naciones de la región, como dentro de la estructura institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA).

No es exagerado afirmar que por primera vez en la historia del hemisferio desde la Independencia, los gobiernos de la región han comenzado a entender que

1. Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.): *Latin America in the International System*, Boulder, Lynne Rienner, 2001, p. 18 (ed. en español: *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Ed. Bellaterra, Barcelona, España, 2004).

su seguridad y la del hemisferio son cuestiones sobre las que emanan opiniones que merecen ser escuchadas. Sin duda, el factor que ha impulsado esta toma de conciencia respecto a la importancia de la seguridad, es la sensación de que en la actualidad los países están integrados dentro de una comunidad global y que, también por primera vez en la historia, comparten un grupo de valores que vale la pena defender. Estos valores están creando una poderosa sensación de comunidad. Las amenazas a la seguridad que tienen tanto dimensiones domésticas como internacionales, requieren de una mejor comunicación entre las naciones de las distintas subregiones del hemisferio, y la política comercial le ha dado una fuerza agregada a grupos regionales que buscan vías para fortalecer la comunidad². Las amenazas a la seguridad transnacional también requieren respuestas de toda la comunidad, respuestas que utilicen instituciones democráticas nacionales y multinacionales.

Sin embargo, en muchos sentidos, la guerra contra el terrorismo y la guerra contra Irak están generando la sensación de que se ha retrocedido al marco estratégico de la Guerra Fría. Tal como sucedía en esa época, hoy existe una amenaza que viene desde fuera del hemisferio, y tal como entonces, Washington insiste en monopolizar la definición o identificación del enemigo. Estados Unidos está mostrando una predisposición a actuar unilateralmente, lo que el resto del hemisferio encuentra alarmante. Las negociaciones con esta nación respecto a temas de interés nacional para los países de América Latina están sujetas a una prueba determinante sobre la cuestión central que preocupa a EEUU: «la guerra contra el terrorismo». El arcaico Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fue invocado inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001 para después ser dejado de lado. Una conferencia ministerial especial para discutir la arquitectura de la defensa del hemisferio, programada para mayo de 2003 en México, fue pospuesta a último momento y reprogramada para octubre del mismo año. La reunión expuso diferencias significativas entre EEUU y varios de los otros Estados miembros, especialmente respecto a la Junta Interamericana de Defensa. De todas maneras, la reunión produjo una declaración final que llamaba a una reestructuración de la seguridad del hemisferio –es decir, una revisión del TIAR³.

Este no ha sido una etapa fácil para las naciones del continente, muchas de las cuales atraviesan periodos de recesión económica y/o inestabilidad política.

2. Inter-American Development Bank: *Beyond Borders. The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress Report 2002*, Johns Hopkins University Press, Washington, D.C., 2002.

3. OEA: «Declaración sobre Seguridad en las Américas», México, D.F., 28 de octubre de 2003.

Estados Unidos parece no estar prestando atención a los asuntos del hemisferio, tal como sucedía durante la Guerra Fría. El dilema continúa siendo si es posible crear una comunidad de seguridad, o si es más realista construir una comunidad a escala subregional. ¿Están nuestras naciones capacitadas para integrarse a una comunidad a fin de proteger su seguridad con cierta autonomía de EEUU? El argumento que se plantea es que las respuestas a estas inquietudes solamente pueden venir de América Latina. Es necesario definir una perspectiva latinoamericana sobre el tema de la seguridad, que tome en cuenta el enfoque de EEUU y de otros actores principales en el sistema internacional. Yendo más allá, en este artículo se sostiene que la perspectiva sobre la seguridad que tiene EEUU le deja a las naciones del hemisferio suficiente espacio o autonomía como para ampliar la suya, la cual no necesariamente tiene que entrar en conflicto con la de ese país, y que es necesario entender los complejos niveles de seguridad para el desarrollo del punto de vista. Pensar que la seguridad en América Latina se debe entender en oposición a EEUU (cálculo de suma cero) es un error. Esto significa asumir, otra vez, el juego de intereses como de suma cero. Y nunca lo es.

El segundo rasgo de las nuevas amenazas a la seguridad que requiere de importantes ajustes es su naturaleza compuesta o híbrida

Es importante tomar nota cuidadosamente de la manera en que el mundo ha cambiado a partir del fin de la Guerra Fría. Estos cambios crean para las naciones del hemisferio espacios dentro de la comunidad internacional que antes no existían. Estos nuevos espacios definen la inserción de los países del continente dentro de la comunidad internacional, y crean un marco a su vez para la definición de sus intereses nacionales que es fundamentalmente nuevo. Los espacios constituyen una oportunidad, aunque podrían acarrear riesgos. Para aprovechar la oportunidad, es necesario entender la relación entre las definiciones de seguridad locales e internacionales, así como también comprender que cada miembro de la comunidad internacional es capaz de asumir un rol en la protección tanto de la seguridad nacional como de la internacional. Asimismo es importante entender que a escala global y en los ámbitos nacionales o subregionales, existen poderosas conexiones potenciales entre temas que pueden ser usados para mejorar los beneficios del nuevo espacio, que podrían también dar lugar a los riesgos asociados con la autonomía global. Hay dos problemáticas a ser discutidas en este artículo: la naturaleza de las amenazas a la seguridad en la situación actual, y la naturaleza del poder disponible en cada nación para ocuparse de estas amenazas, es decir, la forma en la que cada una podría responder a estos peligros.

Los ataques terroristas de 2001 hacen imperativo llegar a un consenso con respecto a la seguridad hemisférica. El unilateralismo de EEUU enfatiza la necesidad para los países latinoamericanos de contar con políticas de seguridad propias y de hallar vías para ir desde un nivel subregional de seguridad nacional hacia una más amplia comunidad de cooperación hemisférica. Las naciones del hemisferio disfrutaban de una mayor autonomía para la acción internacional de la que tenían durante la Guerra Fría. Considerando la necesidad de contar con un enfoque más sofisticado y estratégico sobre los asuntos mundiales, a continuación se ofrecen recomendaciones de política a los países de América Latina para ayudarlos a aprovechar esta nueva ventana de oportunidad.

El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad

Lo novedoso acerca de las nuevas amenazas a la seguridad es la facilidad y rapidez con que cruzaron las fronteras nacionales y la importancia que han adquirido los actores no estatales, tanto en cuanto a la definición de las amenazas como en configurar respuestas ante éstas. Amenazas transnacionales entre las cuales está el tráfico de drogas han existido por años. Sin embargo, hasta el final de la Guerra Fría su magnitud fue encubierta por la lucha bipolar entre las grandes potencias, que enfatizaba la importancia de los Estados y las fronteras entre ellos.

Sustrayéndose al conflicto bipolar de la ecuación, la nueva agenda de seguridad muestra sus verdaderos colores transnacionales. ¿Cómo hacen los Estados individualmente para combatir la epidemia del sida o el síndrome respiratorio agudo (SARS, por sus siglas en inglés)?; ¿cómo hace un Estado, no importa cuán poderoso sea, para ocuparse del lavado de dinero o de la necesidad de proteger el medio ambiente? Estados Unidos ha intentado manejar dos de las nuevas amenazas a la seguridad de manera unilateral. En cuanto a la primera, el medio ambiente, se ha negado a actuar. Respecto a la segunda, la inmigración, ha intentado imponer su voluntad a otros Estados, desatendiendo las preocupaciones de estos sobre su propia seguridad. En ambos casos, EEUU ha fracasado en su intento de alcanzar sus objetivos a través de acciones unilaterales, y se ha visto forzado a volver a un enfoque de comunidad para poder ocuparse de estas amenazas.

El segundo rasgo de las nuevas amenazas a la seguridad que requiere de importantes ajustes por parte de toda la comunidad internacional, es su naturaleza compuesta o híbrida –es decir, que afectan a la seguridad internacional y a la seguridad doméstica al mismo tiempo. Esto significa que la respuesta institu-



cional a la amenaza es ambigua. El crimen internacional es el mejor caso existente, el cual, por supuesto, incluye el tráfico ilegal de drogas. La cualidad doméstica/internacional de las amenazas es un problema para todos los actores. Es particularmente sensible para aquellas naciones del hemisferio que tienen que lidiar con EEUU, las cuales pueden percibir las como domésticas mientras que este país las considera internacionales. Este es el prototipo de respuesta asimétrica que conlleva su militarización⁴. Un aspecto importante que los latinoamericanos deben entender cuando negocian con Washington, es que cuando su amenaza es principalmente doméstica la respuesta apropiada debe ser legal y civil, no militar, y que tal respuesta no necesariamente implica tener un conflicto con EEUU.

Mientras que los tradicionales peligros a la seguridad (conflictos armados entre actores estatales simétricos) han disminuido con respecto a los que existían

4. Karl E. Meyer: «Asymmetry Is Not Destiny» en *World Policy Journal*, Winter, 2002, pp. 97-101.

***El hecho de contar
con el arsenal nuclear
más amenazante
del mundo
no puede evitar que
las drogas ilegales
entren a EEUU***

como consecuencias inmediatas de la Guerra Fría, las misiones de las FFAA en la región aún reflejan estos peligros. En la última década ha habido un debate considerable acerca de la capacidad de las autoridades civiles para controlar a estas fuerzas, el presupuesto que se les otorga, y sus funciones dentro de las fronteras nacionales o en el extranjero como parte de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la paz. La serie de actividades del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center conocida como «Creando Comunidad de Seguridad en las Américas», ha jugado un rol importante en el debate, en construir capacidad civil para tratar con las FFAA dentro del marco de instituciones civiles y constitucionales, y en promover el concepto de comunidad de naciones democráticas con valores compartidos⁵.

Estas características de las nuevas amenazas a la seguridad se combinan para reducir la efectividad de respuesta de los modos tradicionales de poder, especialmente los militares y económicos: el poder duro (*hard power*). El hecho de contar con el arsenal nuclear más amenazante del mundo no puede evitar que las drogas ilegales entren a EEUU; ni siquiera puede disminuir el flujo de inmigración ilegal a través de las fronteras estadounidenses.

Contexto en el cual las amenazas son abordadas

El contexto en el cual las políticas de seguridad nacional son formuladas, es tan importante para determinar la respuesta apropiada a las amenazas como lo es la naturaleza de dichas amenazas. Esto también ha cambiado radicalmente a partir del fin de la Guerra Fría. Primero y principal, el rol de las organizaciones multilaterales ha crecido y, mientras que su historial en la década pasada tiene una o dos manchas, estas organizaciones han demostrado suficiente efectividad para llamar más la atención y un mayor compromiso por parte de sus miembros que les permite llevar las disputas y su resolución dentro del marco de la organización. Este es especialmente el caso de las Naciones Unidas. El hecho de que exista algo llamado «comunidad internacional», mejora la posición de la ONU y las reglas bajo las cuales ésta opera⁶.

5. V. la serie de boletines *Creating Community*, N^{os} 1 al 15, *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*, disponible en <www.wilsoncenter.org>.

6. La idea de una sociedad internacional fue promovida por Martin Wight, Hedley Bull y otros fundadores de la Escuela Inglesa. Dentro de ésta ha diferido la manera en la cual se entiende a la sociedad internacional. V. Ian Hall: «Review Article: Still the English Patient? Closures and Inventions in the English School» en *International Affairs* 77 N^o 3, 2001, pp. 931-942.

La apertura de una comunidad internacional en el comercio ha constituido también un hecho extraordinario. La Organización Mundial de Comercio (OMC) está jugando un rol creciente en la creación de reglas y en la solución de disputas entre sus miembros. Incluso EEUU, la única superpotencia mundial, se ve forzada a emplear la OMC y a aceptar sus decisiones. Las naciones del hemisferio pueden convertirse en actores activos en una variedad de agencias multilaterales que afectan su propio destino. Sus estrategias comerciales, como parte de su abordaje estratégico a los asuntos mundiales, deben hacerse más complejas, con más niveles, más sofisticadas y más protagónicas⁷.

En el ámbito hemisférico, la OEA continúa siendo prejuizada tras 50 años de abuso como instrumento de la política estadounidense. Sin embargo, con el liderazgo de América Latina y un importante apoyo de Canadá, este organismo se ha hecho bastante efectivo al tratar con temas cuidadosamente definidos y delineados, tal como el tráfico de drogas. La OEA también ha empezado a jugar un rol importante en la definición de reglas en acuerdos comerciales y en asuntos legales. Mientras las naciones del hemisferio se han inclinado hacia la democracia, la Comisión de Derechos Humanos de la OEA se ha convertido en un poderoso instrumento de la comunidad hemisférica y de los valores que la mantienen unida⁸. La Comisión ha marcado el camino al mostrar de qué manera se puede usar la legitimidad institucional para crear autonomía, y cómo emplear el poder blando (*soft power*) para influenciar a los Estados-nación.

Es imposible exagerar la importancia que tuvo la transición hacia la democracia en América Latina que permitiera crear espacios para las naciones de la región dentro de la comunidad internacional, así como para crear una creciente sensación de valores compartidos, valores que merecen ser protegidos. Tienen todos los derechos para sentarse a la mesa y convertirse en los que hacen las reglas. Al mismo tiempo, el hecho de que las políticas de seguridad nacional están siendo formuladas en contextos democráticos, juega un rol preponderante en la definición de la respuesta a las amenazas a la seguridad nacional. En primer lugar, en gran parte de los países las legislaturas son las responsables de consignar los fondos para los presupuestos de las FFAA, así que al menos, en

7. Vinod K. Aggarwal, Ralph H. Espach y Joseph S. Tulchin (eds.): *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2004.

8. Sobre el mayor rol de la OEA, v. Luigi Einaudi en J.S. Tulchin (ed.): *The Future of the Organization of American States and Hemispheric Security*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 1993. Francisco Rojas Aravena revisa los acuerdos sobre armas en «Confidence Building Measures and Strategic Balance: A Step Toward Expansion and Stability», en J.S. Tulchin, F. Rojas Aravena y R.H. Espach (eds.): *Strategic Balance and Confidence Building Measures in the Americas*, Stanford University Press, Stanford, CA, 1998.

teoría, los militares deben justificar sus gastos. En segundo lugar, por primera vez en la historia de la mayoría de las naciones de la región son líderes civiles, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo, quienes se encargan de fijar las misiones de las FFAA. El problema que se presenta es que hay poca experiencia civil disponible en el Gobierno y en la sociedad civil como para ayudar a este proceso. La combinación de estos cambios, puede ser observada en el rol de las misiones de mantenimiento de la paz. En la actualidad es positivo para las naciones democráticas de la región participar en tales actividades, y cuanto más participan, más refuerzan su posición protagónica en la comunidad internacional. Debe ser aprendida la lección de la manera como Chile encabezó la coalición de naciones latinoamericanas para asumir la responsabilidad en la operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Haití.

Identificando las fuentes de poder disponibles para los miembros de la comunidad internacional

Antes de examinar los nuevos espacios creados por los cambios mencionados y de ofrecer algunas sugerencias para los países de la región, es necesario mencionar dos áreas importantes en las cuales la ausencia de cambio es notable. Una es la tendencia del gobierno de EEUU a actuar unilateralmente y de asumir la subordinación y colaboración de otros gobiernos del hemisferio. En segundo lugar, y a pesar de las profundas transformaciones históricas en las hipótesis de conflicto de los países ABC (Argentina, Brasil, Chile), existe un patrón repetido de respuesta a Washington, según el cual las naciones de la región encuentran difícil actuar en conjunto para defender sus intereses comunes de cara a las demandas estadounidenses.

No hace mucho tiempo, un estudiante argentino de relaciones internacionales, Juan Gabriel Tokatlian, sugirió que EEUU era una amenaza para los intereses nacionales de las naciones latinoamericanas. Se refería a la manera en la cual ese país estaba militarizando las respuestas que daba a todas las amenazas a la seguridad, incluso aquellas manifestadas como desafíos domésticos a la ley y el orden, y sostenía que la militarización de la respuesta al terrorismo socavaría las democracias de la región⁹. Más recientemente, Tokatlian ha comenzado a sostener que solo a través del trabajo conjunto, las naciones de América Latina podrán proteger sus intereses nacionales¹⁰.

9. J.G. Tokatlian, en Tulchin y Taraciuk (eds.): *Políticas de defensa en América Latina*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 2003. Esta misma idea fue explorada por V.K. Aggarwal, R.H. Espach y J.S. Tulchin (eds.): ob. cit.

10. «Only Joint Action Can Counter Andean Tensions» en *Financial Times*, 5 de enero de 2005, pp. 20-21.

Por mi parte agregaría otras dos maneras a través de las cuales EEUU amenaza los intereses de las naciones de la región. En primer lugar se ubica la tendencia de ese país, que en la etapa de la Guerra Fría fue tan común, a ponerse del lado de regímenes autoritarios y en contra de las fuerzas democráticas, sobre todo cuando consideraba que estas fuerzas eran «blandas con el comunismo» o estaban expuestas a la subversión. Recientemente, documentos que se habían mantenido en secreto, mostraron que EEUU incluso llegó a saber y tolerar el uso sistemático de torturas y asesinatos por parte de los gobiernos militares contra sus propios ciudadanos¹¹. Es una fortuna, por lo tanto, que las naciones de la región, excepto una, tengan gobiernos civiles y democráticos, especialmente considerando que la administración de George W. Bush ha demostrado manejar el mismo tipo de definiciones dicotómicas del bien y el mal, amigo y enemigo, tan comunes durante la Guerra Fría.

La estrategia comercial ofrece a las naciones del hemisferio la mayor oportunidad para ejercer una autonomía relativa

La segunda manera en la cual la obsesión estadounidense con el terrorismo daña los intereses de las naciones del continente es que EEUU se ha vuelto unidireccional en su enfoque, y le presta poca atención a los temas que más preocupan a América Latina. En la declaración sobre las políticas de defensa nacional pronunciada por la administración Bush –publicada a fines de 2002–, la región es reducida de la categoría de vecinos y aliados a la de grupo de instrumentos para la protección de los intereses estadounidenses¹².

¿Qué deben hacer entonces las naciones de la región con este dilema? La respuesta, al parecer, tiene dos partes. La primera es entender los principales cambios ocurridos en el sistema internacional, y localizar aquellos temas o valores en los que las naciones de la región puedan expresarse como *rule makers* (hacedores de reglas), no conformándose solamente con ser *rule takers* (naciones que adoptan las reglas ya determinadas)¹³. La segunda es usar la naturaleza transnacional de la amenaza terrorista, asumir una postura protagónica como respuesta, e insistir en operar a través de agencias multilaterales o de colaboración multilateral. Ambas partes requieren de la cooperación entre las naciones

11. Cynthia Arnon y Tamara Taraciuk (eds.): *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas N° 10, Washington, D.C., 2004.

12. White House: «The National Security Strategy of the United States of America», septiembre de 2002, <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>>.

13. La distinción entre *rule makers* y *rule takers* en América Latina se encuentra en el ensayo «Toward Innovative Strategic Policies: A Conclusion», en Tulchin y Espach (eds.): *Latin America in...*, ob. cit.

latinoamericanas, las cuales deben comprender que su cooperación no es antagónica a EEUU, lo que significa que tienen que cambiar patrones de conducta profundamente arraigados. ¿Pueden las naciones latinoamericanas dejar de lado su histórico aislamiento estratégico y su temor a EEUU con el fin de influir en este país y proteger más efectivamente sus propios intereses? Para comenzar, voy a identificar posibles áreas de acción, áreas de nuevos espacios disponibles para el ejercicio del poder blando¹⁴.

El surgimiento de actores no estatales es probablemente uno de los cambios más significativos en el sistema internacional desde el fin de la Guerra Fría. Mientras que el ejercicio del poder militar de EEUU parece ser impresionante, no puede ser invocado para resolver todas las disputas internacionales, ni empleado en cada caso que el gobierno de EEUU sienta que es contrariado. Esto sugiere que las ONGs continuarán siendo actores principales en el establecimiento de reglas en temas de valores compartidos¹⁵. Una vez más, esto será particularmente cierto en el hemisferio occidental, si la mayoría de los países son civiles y democráticos.

Esta situación aumenta la presión hacia los multilaterales existentes y al entorno de la democracia. El ejercicio de la ley es la regla central y, como en el caso de otros valores compartidos, la participación de las naciones latinoamericanas en tanto hacedores de reglas no es una función del poder tradicional; en consecuencia, las naciones de la región pueden unirse hasta donde ellas estén dispuestas a acatar las reglas que establecen¹⁶. Y aquí está el *quid* del debate sobre la comunidad internacional entre los hacedores de políticas y los académicos en EEUU y Europa: ¿puede EEUU actuar unilateralmente donde quiera y cuando quiera o son las agencias multilaterales y un conjunto de reglas compartidas tan esenciales para la comunidad internacional? Por una parte, un grupo de hiperrealistas, como Robert Cooper, Robert Kagan, Richard Perle y David Frum, insisten en que hemos entrado en una era de Estados posmodernos y de un nuevo imperialismo liberal, en el cual las reglas y los valores serán mantenidos no por organizaciones internacionales, sino por Estados líderes, específicamente EEUU. Aquellos que dentro de ese país mantienen esta posición, apoyan un unilateralismo agresivo y son abiertamente críticos de las naciones europeas. En su discurso del «Estado de la Unión» de 2003, el presidente Bush declaró de

14. La más extensa discusión sobre el concepto de *soft power* está en Joseph Nye: «Soft Power» en *Foreign Policy* N° 80, Fall, 1990, pp. 153-171.

15. Richard Falk y Andrew Strauss dan cuenta de la creciente influencia de las ONGs en «Toward Global Parliament» en *Foreign Affairs* 80 N° 1, 1-2/2001, pp. 212-220.

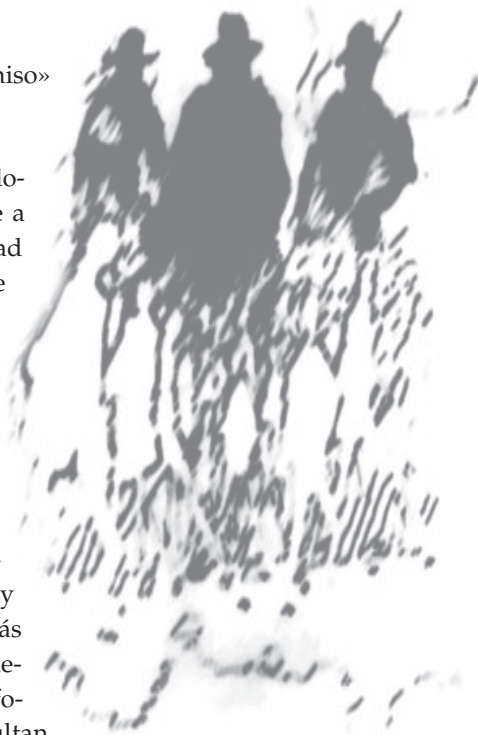
16. Anne-Marie Slaughter: «The Real New World Order» en *Foreign Affairs* vol. 76 N° 5, 9-10/ 1997.

manera audaz que EEUU nunca pediría «permiso» para defender sus intereses nacionales¹⁷.

Sumado a los aspectos fundamentales de los valores compartidos, la estrategia comercial ofrece a las naciones del hemisferio la mayor oportunidad para ejercer una autonomía relativa. Como ya he sostenido, tal estrategia puede ser una forma de poder blando¹⁸. En otras palabras, EEUU necesita de socios comerciales y cada socio tiene cierta influencia sobre el otro¹⁹. La cuestión geopolítica es determinar los riesgos y beneficios para cualquier país en cualquier momento al vincular temas de comercio con asuntos de seguridad nacional. Los países de la región deberían mirar más allá de la integración regional y la liberalización económica, hacia un conjunto más amplio y nuevo de política estratégica. En el nuevo sistema internacional, las estrechamente enfocadas formulaciones de política exterior resultan anacrónicas²⁰. El punto hasta el cual la administración

Bush parecía dispuesta a forzar a Chile y a México a votar en su favor en el Consejo de Seguridad de la ONU, resultó ser imprudente. La negativa de los dos países a capitular trajo como consecuencia el fortalecimiento de su posición tanto en el hemisferio como en la comunidad global. Chile, por ejemplo, logró una posición más ventajosa en la ONU cuando impulsó la resolución para incrementar los esfuerzos de mantenimiento de la paz en Haití.

Estas son algunas de las áreas temáticas que propician espacios para la cooperación y el ejercicio efectivo de la acción (semi) autónoma por parte de las naciones latinoamericanas. ¿Por dónde pueden comenzar? La mejor manera, dados los patrones históricos de subordinación, timidez y envidias locales, es comenzar de a poco, por los temas menos sensibles. Un punto de partida fácil es atacar el



17. Véase R. Kagan: *Of Power and Paradise: America and Europe in the New World Order*, Alfred Knopf, Nueva York, 2003; R. Cooper: *The Postmodern State and the World Order*, Demos, Londres, 1996; y D. Frum y R. Perle: *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, Random House, 2003.

18. Véase J.S. Tulchin en Aggarwal, Espach y Tulchin (eds.): ob. cit.

19. Acerca de estrategias comerciales y el poder blando en el hemisferio, v. Aggarwal, Espach y Tulchin (eds.): ob. cit.

20. Tulchin y Espach, ob. cit., pp. 26-27.

lavado de dinero. Otro, adoptar la iniciativa chilena de transparencia militar y extenderla al resto de la región. Más importante es negociar con EEUU de manera conjunta, especialmente sobre temas que representan la mayor amenaza hemisférica tales como la lucha antidrogas. ¿Podemos finalmente coincidir en que debemos ocuparnos del narcotráfico y de los efectos que este tiene en todo el hemisferio? Colombia no debe dejarse sola en su lucha contra los narcotraficantes y su relación con EEUU. Esto solo incrementará la militarización de la campaña contra las drogas y servirá para modificar el enfoque geográfico del problema desde Colombia hacia algún otro país de la región. Hemos visto un cambio en la estrategia de EEUU, de antidrogas a antiinsurgencia. América Latina debe sacar provecho de las transformaciones ocurridas durante la década de los 90, tales como el fin de las tradicionales hipótesis de conflicto en el Mercosur y el de la hipótesis de conflicto entre Chile y Argentina, lo que hace más viable la noción de seguridad colectiva o cooperativa en la región. Es necesario que los países del hemisferio desarrollen un mayor compromiso con la cooperación regional.

No importa cuál sea el tema –derechos humanos, comercio, proliferación de armas–, la única manera de proteger el interés nacional de una nación y de mejorar su seguridad es trabajando junto a otras naciones de la región. Si insistimos en llevar adelante un cálculo de suma cero en las relaciones internacionales, tal colaboración aparece como contraintuitiva²¹. Pero si aceptamos la idea de que todo poder es un juego de ganar-ganar, la única vía para maximizar la seguridad de cualquier nación es la colaboración con otras de la región. Asimismo, rechazar la colaboración eligiendo tratados bilaterales con EEUU, es un juego de perder-perder en donde cada nación se presenta ante ese país en la posición más débil posible y, al mismo tiempo, perjudica cualquier confianza mutua que se haya podido construir.

Recomendaciones de políticas para los países latinoamericanos

Un rol más protagónico. Cada miembro de la comunidad internacional puede jugar un rol en la protección de la seguridad interna y externa. Considerando que hay nuevos temas que tienen simultáneamente un impacto en diferentes niveles de la seguridad, es necesario desarrollar un abordaje estratégico de los

21. La teoría de los juegos es lo más relevante del análisis de elección racional (*rational choice*) en la formulación de políticas. Para una discusión sobre su importancia para las relaciones internacionales v. Barbara Koremenos, Charles Lipson y Duncan Snidal (eds.): «The Rational Design of International Institutions» en *International Organization* vol. 55 N° 4, Autumn, 2001, pp. 761-799.

asuntos internacionales, el cual debería hacerse más complejo, con más etapas y más protagónico. La agenda estratégica latinoamericana debería ser innovadora y multifacética; solo una agenda flexible y no tradicional tiene posibilidades de ser exitosa.

Mayor rol proactivo. Una relación estratégica con EEUU requiere que los países de América Latina asuman un rol proactivo independiente y autónomo. Deberían trabajar agresivamente, no con preocupación o desconfianza, en la formulación de su relación con Washington. Además, los países latinoamericanos deberían traer a la mesa de negociación opciones multilaterales viables que sean receptivas para los intereses norteamericanos, las cuales son muy similares a los de estos países, y que sean sensibles a sus legítimas preocupaciones sobre soberanía y reciprocidad.

Usar conexiones subregionales para crear una comunidad. El aumento de los lazos económicos y políticos dentro de la región, institucionalizados en el Mercosur, y también con Asia o Europa, es visto como un medio de protección frente a una excesiva dependencia de EEUU y como una fuente de mayor influencia *vis-à-vis* EEUU dentro de un sistema global más amplio.

Entender a la seguridad en sus múltiples niveles. Para Estados democráticos, la inseguridad ciudadana puede tener un impacto tan fuerte como la inseguridad internacional. Las respuestas a las amenazas a la seguridad deben estar siempre dentro de las instituciones democráticas.

Satisfacer los intereses nacionales sin o con EEUU, nunca en contra. A lo largo del hemisferio, mejores relaciones regionales en el plano económico y el político han tendido a ampliar la seguridad. Sin embargo, los países latinoamericanos deberían mirar más allá, hacia un grupo de instrumentos más extenso y más original de política estratégica. Hay una nueva oportunidad para las naciones de la región, las cuales trabajando colectivamente y con responsabilidad, pueden jugar un rol para reformar la comunidad hemisférica más a su gusto.

Los países latinoamericanos pueden asumir roles significativos en la negociación de los nuevos temas, tales como la protección de los derechos humanos, las leyes para sostener el desarrollo y las regulaciones a internet, entre otros. El propósito de los instrumentos no tradicionales de política exterior en el sistema internacional es ganar legitimidad, que se traduce en poder para las naciones de la región. Un poder que crece en la medida que el sentido de comunidad también crece.

La construcción de la paz, la prevención de conflictos y el rol de la sociedad civil en América Latina y el Caribe

Andrés Serbin

Aunque América Latina es percibida como la región más pacífica del planeta, dadas en su interior ciertas condiciones estructurales de desigualdad y exclusión social, las posibilidades de emergencia de conflictos violentos son muy altas y la implementación de medidas de prevención sistemática de los mismos es extremadamente limitada. Sin embargo, las redes y organizaciones de la sociedad civil se encuentran en mejor situación que algunos gobiernos de detectar tempranamente la maduración de un conflicto violento, y de encauzar la formulación de medidas preventivas, en cooperación con los diferentes actores involucrados y, en particular, con los gobiernos y organismos internacionales.

Conflictos y desigualdades en América Latina y el Caribe

Comparativamente con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe aparenta ser una de las regiones más pacíficas del planeta. Desde el conflicto desatado entre Ecuador y Perú, hace 10 años, no se ha desarrollado ninguna confrontación bélica entre los Estados de la región, pese a la persistencia de

Andrés Serbin: profesor titular de la Universidad Central de Venezuela y presidente ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).

Palabras clave: seguridad y defensa, sociedad civil, diplomacia ciudadana, Observatorio para la Prevención de Conflictos, América Latina y el Caribe.

disputas y tensiones fronterizas, y la tendencia actual parece apuntar a una reducción de los conflictos interestatales gracias a iniciativas de cooperación y a la implementación de medidas de confianza mutua. Además, la estructura jurídica y los distintos mecanismos regionales existentes para prevenir o resolver este tipo de conflictos, aunque no sean plenamente efectivos, propician al menos la intervención mediadora de países amigos, sin el involucramiento de organismos internacionales o actores externos a la región¹. De hecho, la intervención *ad hoc* de grupos de países amigos ha contribuido a diluir conflictos como el ya citado entre Ecuador y Perú, e inclusive a transitar con menos violencia algunas crisis de gobernabilidad en la región.

La percepción de que la región es una de las más pacíficas del planeta contrasta, sin embargo, con el hecho de que es una de las que presentan mayores índices de inequidad distributiva, de pobreza y de exclusión. Las expectativas generadas por los procesos de democratización desplegados a partir de la década de los 80 no se han materializado en un cambio sustancial de las situaciones de exclusión social y de pobreza, y en una consolidación de la institucionalidad democrática que permita a la ciudadanía profundizar el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos y de sus derechos económicos, sociales y culturales. En su conjunto, esta combinación de factores económicos, sociales y políticos² constituye un cuadro estructural preocupante, en tanto propende a agudizar las tensiones y las polarizaciones sociopolíticas en un contexto donde las instituciones y el sistema político en sí no parecen encontrar, en muchos casos, el cauce para generar gobernabilidad y estabilidad democrática. Prueba de ello ha sido, con las diferencias de cada caso, la eclosión de crisis políticas en los últimos años, desde Argentina a Bolivia, pasando por Haití, para citar solo algunos ejemplos.

A esta situación de tensiones y conflictos internos, cabe agregar la creciente preocupación de la ciudadanía por la inseguridad y la violencia, asociadas con el desarrollo de redes criminales tanto de orden local como transnacional, y a sus vínculos con los flujos internacionales del narcotráfico, la trata y el tráfico ilegal de personas, el tráfico de armas y las actividades terroristas, cuya ilustración más patente, con efectos regionales tangibles, se encuentra en las repercusiones múltiples del conflicto interno en Colombia pero que también se cristaliza, en Centroamérica, en el fenómeno de las *maras*.

1. Excepción significativa, sin embargo, ha sido la crisis de Haití, con la intervención de las fuerzas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), después de intentos de mediación por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Comunidad del Caribe (Caricom).

2. Sin mencionar los ecológicos, cuya incidencia sobre la emergencia de conflictos también puede ser relevante.

Es evidente que estas observaciones generales deben ser matizadas en función de las características de cada país y de cada subregión de América Latina y el Caribe, ya que las situaciones por las que atraviesan Colombia, Haití, Río de Janeiro o los países centroamericanos, para citar algunos ejemplos, no son equiparables.

No obstante, en líneas generales, las preocupaciones frente a un eventual conflicto bélico entre naciones con sus efectos sobre la seguridad regional, se ven desplazadas por la atención creciente de la ciudadanía ante la tendencia al aumento de los conflictos internos y de carácter transnacional, con una posible derivación en confrontaciones violentas y armadas que impliquen no solo una amenaza a la seguridad personal de los ciudadanos, sino también la posibilidad de pérdida de vidas y destrucción de bienes materiales, combinación que, en función de la experiencia de otras regiones del planeta, conlleva un retroceso significativo en las posibilidades de impulsar un crecimiento y un desarrollo económico de un país o de una región³.

En este marco, surgen algunas interrogantes clave. En primer lugar, más allá de las debilidades y falencias de los Estados, ¿está la ciudadanía organizada en condiciones de anticipar y de actuar preventivamente para que los conflictos emergentes, principalmente de orden interno o transnacionales, sean encauzados o eventualmente resueltos a través de mecanismos institucionalizados y pacíficos que reduzcan los dramáticos costos de una confrontación armada? En segundo lugar, ¿existen las condiciones institucionales en los ámbitos local, nacional y regional para una efectiva acción de la sociedad civil en la prevención de conflictos armados? Y en tercer lugar, ¿cuáles son las acciones y estrategias que la sociedad civil puede impulsar para que en un futuro inmediato nuestra región no devenga en un campo de conflagración, principalmente entre ciudadanos de un mismo país, región o localidad?

La paz, la sociedad civil y sus falencias

Hemos analizado en otros trabajos la creciente importancia que adquieren los actores no estatales en el sistema internacional y, en particular, el desarrollo de redes y organizaciones de la sociedad civil (OSC) y movimientos sociales de carácter regional y global que, en su conjunto, han devenido en actores relevantes del sistema internacional (Serbin 2001; 2002; 2003; 2004a; 2004b).

3. Collier, por ejemplo, estima el costo de una guerra civil en términos de una reducción anual del 2,2 % del crecimiento económico de un país, durante el desarrollo de un conflicto de este tipo.

A raíz de esas iniciativas y de la experiencia de conflictos desatados en otras regiones del mundo, se ha hecho evidente que la sociedad civil puede desempeñar roles cruciales tanto en la prevención de conflictos, como en el desarrollo de y la participación en mecanismos de alerta y respuesta temprana a partir de su mayor proximidad y su capacidad de interlocución y cooperación con organismos internacionales y, eventualmente, con gobiernos y partes involucradas; en evitar la escalada de un conflicto y, en caso de que este se produzca, desplegar iniciativas de diplomacia ciudadana (o *second track diplomacy*)⁴ que contribuyan a una resolución del mismo; así como también en la reconstrucción en etapas de posconflicto. No obstante se ha determinado a partir de la experiencia acumulada en las dos últimas décadas (Galama/Van Tongeren), que su aporte más destacado puede ser precisamente el proceso de prevención de un conflicto armado o violento, antes de que éste se desencadene e incremente.

«El tema de la construcción de la paz» se ha distanciado, de los intereses de la ciudadanía en América Latina y el Caribe

Sin embargo, una serie de estudios recientes ha puesto en evidencia las serias falencias de las redes y OSC para abordar los temas de la seguridad, la construcción de la paz y la prevención de conflictos armados en nuestra región. Más allá del debate endémico acerca del alcance conceptual del término sociedad civil particularmente en el contexto regional o global, de su heterogeneidad y fragmentación, y de las dificultades de vinculación, interacción y diálogo entre los actores políticos tradicionales (gobiernos, partidos políticos, legislaturas, sindicatos) y los actores sociales (movimientos sociales, agrupaciones ciudadanas, organismos no gubernamentales, organizaciones profesionales o académicas, entre otros), la ciudadanía organizada en nuestra región, con notables excepciones, ha tenido serias dificultades para articular una agenda y estrategias consecuentes alrededor de estos tres temas.

Los «temas de seguridad y defensa» han sido tradicionalmente relegados a las decisiones en el ámbito gubernamental, con claro sesgo «estado-céntrico» (Jácome et al.). En este sentido, con excepción de las preocupaciones de redes y organizaciones de derechos humanos en evitar la reiterada conversión de las Fuerzas Armadas en un actor político y en denunciar el terrorismo de Estado, el tema

4. Si bien en nuestro contexto la concepción de una diplomacia ciudadana no coincide con la *second track diplomacy* y adquiere matices diferenciales, ambas son útiles en esta etapa del proceso. Al respecto v. Davies/Kaufman y FDC/Cries.

ha quedado circunscrito a las decisiones gubernamentales y, eventualmente, al interés de los investigadores generalmente identificados con una agenda de los gobiernos o de los organismos internacionales. El debate acerca de conceptos como seguridad regional y, más recientemente, seguridad humana y seguridad multidimensional, ha estado circunscrito, en este sentido, a los ámbitos de decisión política de gobiernos y organismos internacionales. Sin embargo, las redes y OSC, hasta hace muy poco, han permanecido ausentes de este debate y de la posibilidad de influir las políticas públicas que inspira.

Por otra parte, con casos muy aislados en la década de los 80 (como el de la Comisión Sudamericana de Paz, o el Consejo Latinoamericano de Investigación para la Paz, Claip), «el tema de la construcción de la paz» se ha distanciado, a diferencia de los movimientos y reclamos ciudadanos de otras regiones, de los intereses de la ciudadanía en América Latina y el Caribe. De hecho, las pocas redes y OSC que han actuado en relación con este tema lo han hecho más en función de acotar políticamente a las FFAA que por la preocupación ante una eventual confrontación bélica entre países. Excepciones significativas, pero de limitado impacto, han sido las propuestas de la sociedad civil para diluir o superar el potencial conflictivo de las situaciones de tensión o de confrontación entre Argentina y Chile, Ecuador y Perú, Nicaragua y Honduras, o más recientemente, entre Colombia y Venezuela, a través de acciones conjuntas en las fronteras y en las capitales. Sin embargo, estas excepciones no han dado lugar a iniciativas sostenidas a más largo plazo, ni a un movimiento social amplio como en otras latitudes. Inclusive en un ámbito como el centroamericano, donde después de la crisis de los 80 las múltiples propuestas de paz promovidas por la ONU y otros actores, no contribuyeron al desarrollo de un movimiento regional de la sociedad civil.

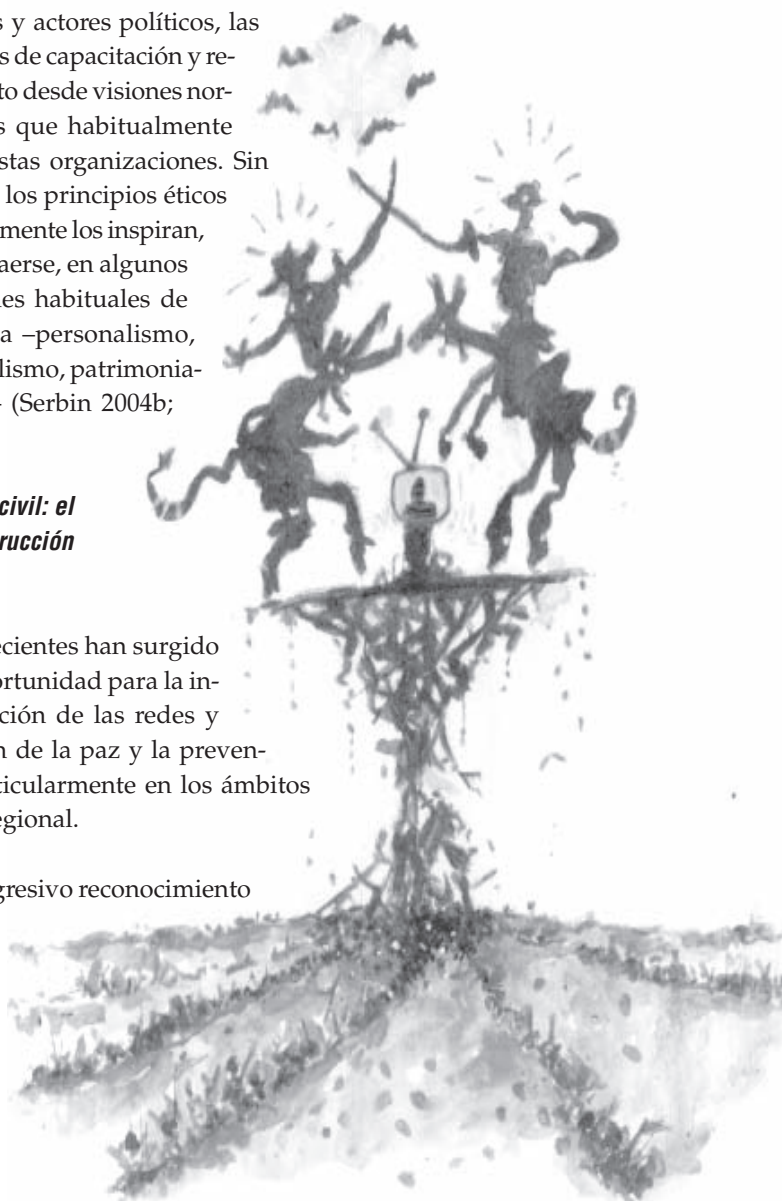
A su vez, con relación a «la prevención de conflictos», en su gran mayoría las redes y OSC han hecho énfasis sobre la resolución de conflictos, con predominio en el ámbito comunitario. Ejemplos de ello se pueden ubicar particularmente dentro del contexto del Caribe anglófono (en especial en Jamaica, donde existe un alto nivel de violencia comunitaria), pero también en otros países y regiones, como ilustraciones de una actividad de base promovida generalmente por organizaciones religiosas en colaboración con los vecinos y, eventualmente, de autoridades locales. Ocasionalmente, como en los casos de situaciones posconflicto en algunos países centroamericanos (entre los que destaca Guatemala), y en situaciones de persistencia de conflicto interno, como en Colombia, han originado iniciativas de mayor alcance, a escala nacional, sin derivar, no obstante, hacia articulaciones más amplias.

De hecho, en su conjunto, estos esfuerzos, esbozados someramente, no han logrado articularse en redes y organizaciones institucionalizadas de la sociedad civil en el ámbito nacional, regional o subregional, que impliquen iniciativas sostenidas para promover la paz y la prevención de conflictos armados en nuestra región. A esta falta de articulación y a la ausencia de la definición de una agenda nacional o regional, han contribuido las falencias y debilidades habituales de las OSC en América Latina y el Caribe, relacionadas con su heterogeneidad y atomización, su débil institucionalidad, sus dificultades de interlocución con gobiernos y actores políticos, las limitaciones en términos de capacitación y recursos, y el difícil tránsito desde visiones normativas a propositivas que habitualmente plagan el mundo de estas organizaciones. Sin mencionar, más allá de los principios éticos y morales que frecuentemente los inspiran, la incapacidad de sustraerse, en algunos casos, a las perversiones habituales de nuestra cultura política –personalismo, parroquialismo, clientelismo, patrimonialismo y corporatismo– (Serbin 2004b; FDC/Cries).

Espacios de la sociedad civil: el largo camino de la construcción de institucionalidad

No obstante, en años recientes han surgido nuevos espacios de oportunidad para la intervención y participación de las redes y OSC en la construcción de la paz y la prevención de conflictos, particularmente en los ámbitos global, hemisférico y regional.

En primer lugar, el progresivo reconocimiento de la importancia de los actores no estatales en el sistema internacional indudablemente ha contribuido a ampliar las



posibilidades de incidencia de las OSC en los ámbitos intergubernamentales. Esto se ha hecho particularmente evidente en el caso de la ONU, donde a raíz de un llamado del secretario general, se ha desarrollado de manera autónoma una iniciativa global de movilización de la sociedad civil con el fin de articular una estrategia conjunta para la prevención de conflictos y la construcción de la paz. En este marco, el Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (Gppac), ha impulsado y coordinado 15 iniciativas de consulta, investigación y *networking* en diferentes regiones del mundo, orientadas a elaborar y proponer un plan de acción global entre la ONU y las OSC para dicha prevención. En julio de 2005, durante una conferencia-cumbre (por primera vez organizada por la sociedad civil, con el apoyo de la ONU) realizada en Nueva York, más de 800 delegados presentaron sus conclusiones y recomendaciones, y debatieron sobre el desarrollo de una estrategia global de prevención de conflictos y construcción de la paz. Más allá de la participación históricamente adelantada por las OSC en el Economic and Social Council (Ecosoc), esta iniciativa y el evento de julio abren la posibilidad de incrementar la incidencia de manera específica en esta materia sobre los ámbitos de decisión política del organismo, incluyendo eventualmente el Consejo de Seguridad.

En segundo lugar, a nivel hemisférico las iniciativas de la sociedad civil en la prevención de conflictos también han encontrado espacios crecientes de incidencia y participación, sobre todo en el marco de la OEA y de la Cumbre de las Américas. Estas oportunidades han sido aprovechadas particularmente desde la Cumbre de Québec por diversas organizaciones y redes que abordan temas distintos, pero en especial por aquellas que centran sus agendas en los temas de paz y seguridad regional, y en el rol de la sociedad civil en la prevención de conflictos. En este contexto, desde el año 2002 el Foro de Diplomacia Ciudadana (FDC) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries), en asociación con otras redes e iniciativas, han desarrollado un mapeo de conflictos armados potenciales en la región, y de redes y organizaciones que, desde la sociedad civil, puedan contribuir a prevenirlos, promoviendo iniciativas colectivas en ámbitos multilaterales⁵. Por encargo del FDC, la Cries ha desarrollado un estudio preliminar sobre conflictos en América Latina y el Caribe, y posteriormente, ha coordinado la iniciativa de la región acerca de la prevención de conflictos como parte del Gppac. Junto con la consulta, organización e investigación que ha llevado a la preparación de una agenda regional de la sociedad civil para la prevención de conflictos, la Cries ha promovido la introducción del tema en las agendas de las Asambleas Generales de la OEA,

5. Ver FDC/Cries.

en las Cumbres de las Américas, y en el Consejo Hemisférico de Seguridad, a través de talleres preparatorios y presentaciones, utilizando en particular las posibilidades de diálogo abiertas con los gobiernos de la región en el marco del Foro Hemisférico de la Sociedad Civil (Serbin 2004; Jácome et al.; FDC/Cries). Asimismo, la Cries ha coordinado acciones con la iniciativa de América del Norte (incluyendo a México) en función de la promoción del tema, e impulsado la incorporación del mismo a la agenda del Foro Social Mundial y del Foro de las Américas, en coordinación e interlocución con diversos movimientos sociales.

La experiencia de la región muestra que ha habido poca prevención efectiva de conflictos

En tercer lugar, de una manera más gradual, se incrementan las oportunidades de influir las agendas subregionales a través de los mecanismos de integración y coordinación política regionales. La situación de actor social reconocido por la Asociación de Estados del Caribe (AEC)⁶, y la trayectoria centroamericana de la Cries y su previa pertenencia al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), han posibilitado una interlocución fluida con estos mecanismos y permitido la articulación de iniciativas para desarrollar programas conjuntos de prevención de conflictos entre organismos intergubernamentales y redes y OSC, algunos de los cuales se encuentran actualmente en sus inicios. En el ámbito andino, el llamado de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a conformar una red de seguridad de la sociedad civil ha tenido respuesta de algunas organizaciones académicas y de la sociedad civil que, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, ha llevado a la creación de una Red de Seguridad Andina (Resda), donde también participa la Cries.

Sin embargo, en el Cono Sur pese a la existencia de una serie de experiencias previas de desarrollo de redes de seguridad como la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) por parte de Seguridad Estratégica Regional 2000 (SER 2000) desde la Argentina, o el Observatorio de Seguridad y Fuerzas Armadas del Cono Sur (véase www.observatorioconosur.com.ar), los espacios de interlocución e incidencia de la sociedad civil en estos temas en el Mercosur son muy limitados, ya que en el Foro Económico y Social estos temas no tienen presencia y/o reconocimiento.

6. En conjunto con Human Rights Internet, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), la Cries se encuentra participando en el diseño y desarrollo de un programa de prevención de conflictos y de construcción de la paz impulsado por la Secretaría General de la AEC; v <www.cries.org>.

Finalmente, en los ámbitos nacionales las situaciones varían de acuerdo con los marcos jurídico-institucionales existentes y la voluntad política de los gobiernos. La tradicional suspicacia de gobiernos y partidos políticos hacia las distintas formas de organización de la ciudadanía no mediadas por los aparatos políticos, hacen, sin embargo que, en el campo de la construcción de la paz como en el de la prevención de conflictos, la articulación y coordinación de iniciativas conjuntas entre la sociedad civil y los actores políticos se vuelva una tarea plagada de dificultades.

El largo camino de la reacción a la prevención

En este contexto, la experiencia de la región muestra, por otra parte, que ha habido poca prevención efectiva de conflictos y que lo que ha predominado es

La sociedad civil regional puede contribuir con un rol eminentemente preventivo en la alerta temprana de conflictos potenciales

la intervención para su resolución una vez que éstos se han desencadenado, con altos costos humanos y económicos. Pese a la reiterada mención de la necesidad de prevención de conflictos en la mayoría de los documentos de reuniones gubernamentales, hay poca evidencia de que una estrategia de este tipo haya sido incorporada al diseño e implementación de mecanismos efectivos, y a las concepciones de seguridad y construcción de la paz en la región. De hecho, la aplicación de medidas de prevención de conflictos de una manera sistemática es extremadamente limitada. Además, los nuevos planteamientos en torno de la

seguridad regional, incluido el concepto de seguridad multidimensional consensuado en octubre de 2003 en México, generalmente conciben la seguridad regional como un objetivo en sí mismo, más que como un medio para la construcción de la paz.

Con todo, la sociedad civil se encuentra en una situación excepcional para asumir diferentes roles en la prevención, el desescalamiento, la resolución, rehabilitación y reconciliación en un conflicto armado. Generalmente la independencia y autonomía de las OSC las habilita para actuar rápidamente y con flexibilidad en un conflicto, incluso cuando los gobiernos u organismos intergubernamentales se encuentran inmovilizados. A su vez, la posibilidad de apoyarse en su propia experiencia y capacidad, su integridad o su autoridad moral, permite que puedan impulsar estrategias creativas y no coercitivas para persuadir a distintas partes de intervenir en un proceso de paz basado en el diálogo y la deliberación, facilitar su comunicación y evitar una escalada violenta.

En este contexto y en una perspectiva a largo plazo, la sociedad civil regional tiene una serie de roles y de desafíos muy específicos en el proceso de prevención de conflictos. En primer lugar, puede contribuir con un rol eminentemente preventivo en la alerta temprana de conflictos potenciales. En segundo lugar, puede monitorear el respeto a los derechos humanos, así como aportar a la construcción de la paz y el fortalecimiento de la propia sociedad civil. En tercer lugar, en relación con estos dos últimos puntos, también puede contribuir al desarrollo de audiencias y públicos más amplios para los temas de prevención de conflictos y de construcción de la paz. Y finalmente, cumple un rol fundamental en el proceso de cabildeo, incidencia, capacitación y educación alrededor de esta agenda, en el entendido de que la construcción de la paz es en sí misma un proceso de aprendizaje para numerosos actores (Van Tongeren, p. 513). Este último rol está siendo asumido por la diplomacia ciudadana que se intenta promover en los distintos ámbitos multilaterales de la región (FDC/Cries).

Las redes y OSC se encuentran en mejores condiciones que algunos gobiernos (locales y nacionales) de detectar tempranamente la maduración de un conflicto violento

Dadas las condiciones estructurales de desigualdad y exclusión social que caracterizan a las sociedades de la región, las posibilidades de emergencia de conflictos violentos son muy altas, independientemente de si estas situaciones se articulan además a la existencia de tensiones y conflictos étnicos, característicos de algunas sociedades de América Latina y el Caribe⁷. En este contexto, tanto a escala local como regional, las redes y OSC se encuentran en mejores condiciones que algunos gobiernos (locales y nacionales) de detectar tempranamente la maduración de un conflicto violento, de sistematizar y analizar la información requerida sobre los mismos partiendo de su proximidad con los actores en el terreno, y de encauzar esta información en la formulación de medidas preventivas, en cooperación con los diferentes actores involucrados en el conflicto y, en particular, con los gobiernos y organismos internacionales. Por otra parte, su inserción social y su conocimiento del terreno les permite a estas mismas redes y organizaciones y, en particular a las organizaciones comunales y de base, contribuir a la creación de mecanismos institucionalizados que refuercen la participación democrática de los diversos actores involucrados en

7. Como señala un estudio reciente, las posibilidades de riesgo de un conflicto se incrementan en los países con determinados rasgos económicos –bajo ingreso per cápita, crecimiento negativo y alta dependencia de la exportación de recursos naturales (Collier/Hoeffler, p. 129).

las políticas locales, así como a desarrollar instituciones eficientes en el mantenimiento y el fortalecimiento de la paz y el respeto por los derechos humanos.

A su vez, este proceso general implica un proceso de aprendizaje que simultáneamente enriquece la experiencia y la capacidad de estas organizaciones y redes y, a la vez, posibilita una convocatoria de audiencias y de públicos más extensos a través de programas de diseminación, difusión, capacitación y educación. La intervención temprana de la sociedad civil posibilita el desarrollo de una estrategia de prevención, eventualmente en cooperación con otros actores incluyendo gobiernos, organizaciones intergubernamentales y donantes, que reduce los costos humanos y económicos que implica el desencadenamiento de un conflicto y la necesidad de intervenciones más coyunturales y costosas, tanto en la resolución del conflicto como en su etapa posterior.

La articulación, en este sentido, de iniciativas y esfuerzos locales con acciones de incidencia de la diplomacia ciudadana a escala regional por parte de redes y organizaciones es costo-efectiva, pese a ser menos «glamorosa» y visible que las intervenciones realizadas una vez desencadenado un conflicto, y requiere de una labor de bajo perfil, no siempre apreciada en su justa medida por los gobiernos, los donantes y los medios de comunicación.

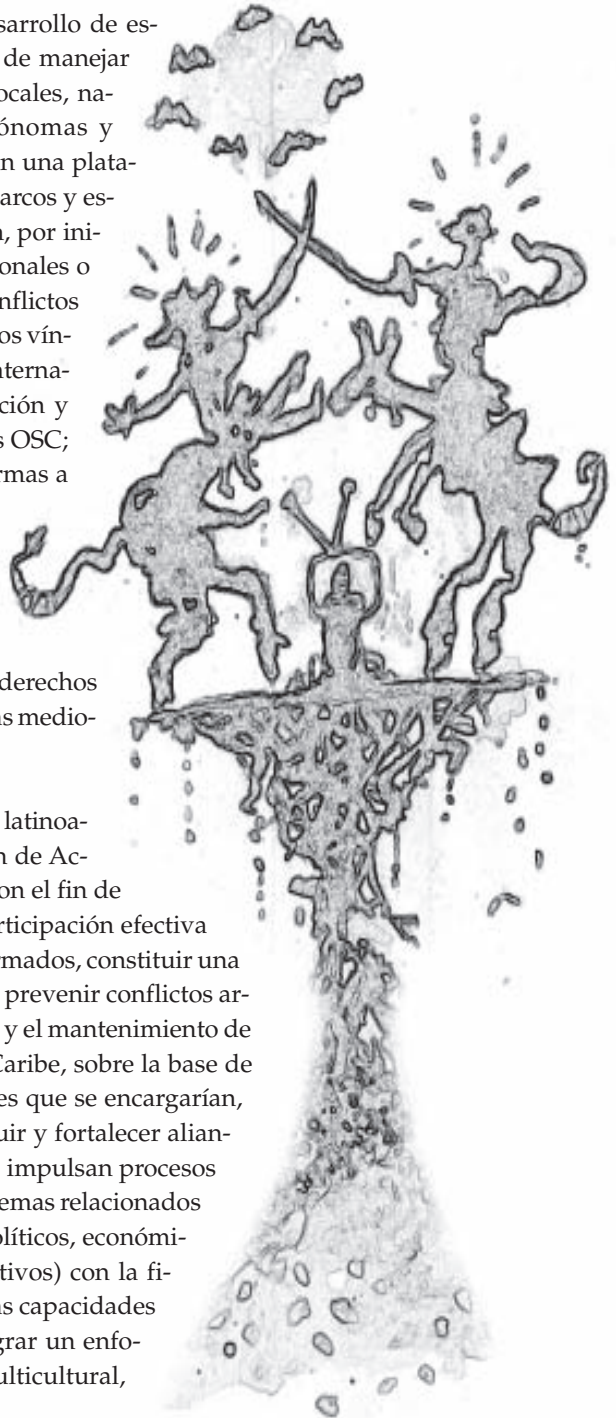
Conclusiones y recomendaciones

En este marco, tanto el Gppac a escala global, como la iniciativa latinoamericana y caribeña coordinada por la Cries que la complementa y amplía, con sus propias características, en el ámbito regional, apuntan fundamentalmente a fortalecer las capacidades de las OSC para la prevención y la construcción de la paz, a través del desarrollo de redes globales, regionales y nacionales, activamente involucradas en la alerta y respuesta temprana a los conflictos. El fortalecimiento de las capacidades de las redes y OSC para la prevención de conflictos –básicamente entendida como una estrategia estructural y operacional proactiva de mediano y largo plazo, llevada a cabo por una variedad de actores que intenta identificar y crear las condiciones que permitan alcanzar un entorno de seguridad internacional más estable y predecible (Carment/Schnabel)– no descarta, sin embargo, la necesidad de coordinar y articular con otros actores relevantes: gobiernos, organismos internacionales, actores políticos, donantes internacionales, toda acción e iniciativa promovida en este campo.

El Gppac postula, en términos generales y en el marco de sus recomendaciones para un Plan de Acción Global por parte de la ONU, que se fortalezcan las

capacidades locales para el desarrollo de estrategias apropiadas con el fin de manejar el conflicto a través de redes locales, nacionales y subregionales autónomas y autocordinadas que configuren una plataforma para la articulación de marcos y estrategias comunes; que se creen, por iniciativa de las OSC, centros regionales o plataformas para monitorear conflictos potenciales; que se fortalezcan los vínculos entre las organizaciones internacionales y las redes de prevención y de construcción de la paz de las OSC; y que se vinculen estas plataformas a otros sectores como organizaciones religiosas y de derechos humanos, asociaciones empresariales, sindicatos y universidades, y con redes centradas en temas similares como derechos humanos, desarrollo y problemas medioambientales (Gppac).

En una línea similar, la iniciativa latinoamericana y caribeña, en su Plan de Acción Regional (Cries) plantea, con el fin de fortalecer a las OSC para su participación efectiva en la prevención de conflictos armados, constituir una red regional de OSC a objeto de prevenir conflictos armados así como la construcción y el mantenimiento de la paz en América Latina y el Caribe, sobre la base de redes nacionales y subregionales que se encargarían, entre otros objetivos, de construir y fortalecer alianzas con actores que dirigen e/o impulsan procesos similares que estén abocados a temas relacionados (desarrollo, derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y colectivos) con la finalidad de ampliar y reforzar las capacidades de dichas organizaciones, y lograr un enfoque pluralista, multiétnico y multicultural,



que incluya a mujeres y jóvenes en la comprensión de la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz; de promover el reconocimiento de la seguridad como un bien público que compromete al Estado con la ciudadanía y su adecuado reconocimiento en las plataformas programáticas de los partidos y demás agrupaciones políticas; de difundir información sobre el papel que pueden y deben cumplir los actores sociales, en especial las mujeres y los jóvenes, en la prevención de conflictos armados; y estimular programas de información y capacitación sobre una cultura de la paz, de propiciar el intercambio de experiencias exitosas, lecciones aprendidas y buenas prácticas en la prevención, el tratamiento y la solución de conflictos violentos, incluyendo aquellos que se producen en zonas fronterizas, así como la construcción de la paz, en particular los procesos tradicionales de pueblos indígenas, afrodescendientes y romaníes.

Asimismo tal iniciativa propone la creación de un Observatorio para la Prevención de Conflictos Armados en América Latina y el Caribe, que adelantaría entre sus actividades: ejecutar, apoyar, participar y profundizar en estudios e investigaciones para la comprensión de los conflictos y su resolución; utilizar los hallazgos sobre el tema para producir y difundir documentos útiles para el trabajo de las OSC, los gobiernos y las organizaciones internacionales gubernamentales, ampliando su análisis sobre las circunstancias contextuales de los conflictos armados; elaborar y poner en práctica un sistema de alerta temprana sobre la base de variables e indicadores, a fin de identificar potenciales conflictos armados y violentos en entornos nacionales, subregionales y regionales, así como monitorear las dinámicas de posibles focos de conflictos armados y difundir información sobre éstos; elaborar y aplicar metodologías de seguimiento de los tratados e instrumentos nacionales e internacionales que se refieren a la prevención de conflictos armados y la construcción de la paz; y desarrollar y ejecutar programas de capacitación en prevención de conflictos armados, construcción y mantenimiento de la paz, incluyendo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos/as⁸.

Por otra parte, estas propuestas se asocian con la necesidad de promover la incidencia y la interlocución frente a gobiernos, parlamentos y organizaciones gubernamentales e intergubernamentales a escala subregional, regional e internacional.

8. Citamos solo algunos elementos de un documento más amplio –el Plan de Acción Regional, aprobado por más de 100 redes y OSC–, tras un proceso de investigación y consulta de 2 años.

En esta perspectiva, las estrategias operativas como respuesta a la amenaza de eclosión de un conflicto no pueden estar disociadas en una región profundamente marcada por las desigualdades y exclusiones sociales, de la participación de la ciudadanía en el diseño, la implementación y ejecución de estrategias estructurales de desarrollo y de cambio, asociadas a nuevas concepciones de desarrollo sostenible y de equidad social, que se promuevan desde ámbitos gubernamentales o intergubernamentales. Es de señalar, en este sentido, que frente a las visiones coyunturales, generalmente reactivas y de corto plazo, de gobiernos y organismos intergubernamentales, las posibilidades de visualizar y diseñar estas estrategias con una aproximación estructural a los problemas y una visión a largo plazo, está en manos de las redes y OSC.

Bibliografía

- Carment, David y Albrecht Schnabel (eds.): *Conflict Prevention. Path to Peace or Gran Illusion?*, United Nations University Press, Tokio, 2003.
- Collier, P.: «On the Economic Consequences of Civil War» en *Oxford Economic Papers* 51, 1999, pp. 168-183.
- Collier, Paul y Anke Hoeffler: «Conflicts» en Bjorn Lombotg (ed.): *Global Crises, Global Solutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 129-174.
- Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries): *Plan de Acción Regional*, en <www.cries.org>, 2005.
- Davies, John y Edward Kaufman (eds.): *Second Track/Citizens' Diplomacy*, Rowman and Littlefield Publishers Ltd., Lanham, 2002.
- FDC/Cries: *Foro de Diplomacia Ciudadana*, Cries/Revista Futuros, Buenos Aires, 2004.
- Galama, Anneke y Paul van Tongeren (eds.): *Towards Better Peacebuilding Practice*, European Center for Conflict Prevention, Utrecht, 2002.
- Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (Gppac): *Global Action Agenda*, Utrecht, 2005.
- Jácome, Francine, Paz Milet y Andrés Serbin: «Conflict Prevention, Civil Society and International Organizations: The Difficult Path for Peace Building in Latin America and the Caribbean», en *Focal Point*, Ottawa, <www.focal.ca>, 2005.
- Schnabel, Albrecht y David Carment (eds.): *Conflict Prevention: from Rethoric to Reality*, Lexington Books, Lanham, 2004.
- Serbin, Andrés: «Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil regional emergente» en *Nueva Sociedad* N° 176, Caracas, 11-12/2001, pp. 48-65.
- Serbin, Andrés: «Globalización, integración regional y sociedad civil» en Carlos Oliva y Andrés Serbin (comps.): *América Latina, el Caribe y Cuba en el contexto global*, Laboratorio Editorial de FCL/Cries/AUNA, Araquara, 2002.
- Serbin, Andrés: «Paz, seguridad y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe» en *Pensamiento Propio* año 8 N° 18, 7-12/2003, pp. 165-219.
- Serbin, Andrés: «The Missing Link: Globalization, Regionalism and Citizen's Diplomacy» en *Conflict Prevention Newsletter* vol. 7 N° 1, noviembre de 2004a.
- Serbin, Andrés: «Diplomacia ciudadana, sociedad civil y prevención de conflictos en América Latina y el Caribe» en FDC/Cries (eds.): *Foro de Diplomacia Ciudadana*, Cries/Revista Futuros, Buenos Aires, 2004b.
- Van Tongeren, Paul: «Coordination and Codes of Conduct» en Luc Reyhler y Thania Paffenholz (eds.): *Peace-building. A Field Guide*, Lynne Rienner, Boulder, 2001.

La remilitarización de la seguridad en América Latina

La remilitarización de la seguridad en América Latina se asemeja a un proceso en el cual la maniobra del estamento militar, en el campo de la política regional y en el de la estrategia y la gran estrategia, orilla al poder político para conseguir un nuevo espacio en la política nacional e internacional capaz de incidir en la geopolítica regional. En esa lucha por el poder, la remilitarización desenmascara a un líder político inoperante y permisivo, que acepta la maniobra de las cúpulas militares. Además, se aprecia que la seguridad pública se convierte casi en una función militar, marginando la participación de la sociedad y aumentando la influencia castrense en la política regional.

José Machillanda

Toda investigación que pretenda comprender a América Latina como unidad, es compleja, y si el tratamiento que se persigue se refiere a la seguridad en la región, es doblemente complicada. El presente ensayo enfoca la seguridad en América Latina como un proceso de remilitarización. Se entiende como re-

José Machillanda: doctor en Ciencia Política; profesor de la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Central de Venezuela; director del Centro de Estudios de Política Proyectiva.

Palabras clave: seguridad, integración regional, democracia, remilitarización, América Latina.

militarización por cuanto se parte de dos premisas distintas pero convergentes. La primera, que se ha desarrollado una franca tendencia regional hacia la militarización de la seguridad; la segunda, que en el continente el liderazgo político no ha encarado de manera plena y responsable el ejercicio de construcción de una gran estrategia al servicio de la región.

La remilitarización es entonces entendida como el resultado de una lucha de poder entre un liderazgo político a quien le ha costado asumir como su responsabilidad natural el tema de la seguridad, y además se le dificulta entender el profesionalismo militar, es decir, el funcionamiento de las cúpulas castrenses en el interior del sistema político que representa al estamento militar, que algunas veces al apartarse de la filosofía política y la ética militar, persigue otros espacios de poder, aunque los mismos, por desconocidos, impliquen un delicado riesgo.

Para hacer más palpable esta doble complejidad de la remilitarización de la seguridad en la Posguerra Fría, se ha considerado el impacto condicionante de las estrategias desarrolladas por Estados Unidos sobre la región, con especial influencia en el estamento militar latinoamericano, el efecto de las débiles democracias, más el atascamiento de la integración regional, factores que afectan también lo referente a la seguridad regional, subregional y pública. Con relación a estos dos últimos puntos, se hicieron esfuerzos para identificar las «causas aceleradoras» en el interior de los Estados de la remilitarización, obteniéndose dos hechos políticos que inciden en ésta y a la vez dificultan la consolidación de la democracia: la militarización de la política y la militarización de la sociedad.

La caracterización de ambos procesos va clarificando las posibilidades de maniobras que han podido desarrollar las cúpulas militares en lo que se conoce como la Nueva Agenda de la Seguridad en la Región. Ejemplo de esta afirmación se observa en el control casi absoluto de la seguridad pública por parte del componente armado en México, lo mismo que por los ejércitos de Centroamérica. Acontecen también casos muy significativos en Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil y Venezuela.

Más adelante, se intenta una definición de la remilitarización mostrándola como un nuevo espacio político-militar y una nueva esfera de poder político, accionados por la remilitarización de la seguridad, ya sea regional, subregional o pública. A partir de allí, se hace factible estudiar las relaciones de la remilitarización de la seguridad con las nuevas identidades y su aproximación a la guerra y al armamentismo.

Los estudios de los efectos de la remilitarización muestran las tensiones político-militares en los Estados latinoamericanos, el compromiso que le genera la remilitarización a la integración subregional y cómo esta remilitarización se aleja de la democracia creando grupalismos grises, con capacidad de acciones de violencia que dibujan un fenómeno inédito en el continente.

Las conclusiones son abiertas e invitan a que otros científicos aporten con su ilustración mejores y mayores vías en el análisis y comprensión de la seguridad de América Latina, descuidada por quienes, como políticos, tienen la responsabilidad histórica de ejercer el poder en la región y han venido orillando su vinculación con la estrategia, la gran estrategia y la estrategia dura.

El impacto estratégico de la década de los 90 en América Latina

Cualquier aproximación al constructo seguridad (Buzan; Grabendorf; Machillanda 2004; Rojas Aravena) en América Latina, está relacionado con la direccionalidad estratégica impuesta por EEUU durante la Posguerra Fría cuando ha puesto en práctica en la región las estrategias «*benign abandon*», «*engagement and enlargement*» y «*preventive defense*» (INSS-National Defense University 1996; 1998; Sarkesian). La seguridad regional se ha visto perjudicada igualmente por los efectos del modelo económico neoliberal, la fragilidad de la democracia y su consecuencia inmediata: el surgimiento y afianzamiento de una nueva izquierda neocomunista (Harnecker; Mouffe), que se ha propuesto mostrar una vanguardia colectiva en los procesos políticos regionales con cambios radicales, creando inéditos problemas en la seguridad.

Otros factores incidentes, además de los mencionados, son el atascamiento político que ha sufrido la integración en América Latina, el surgimiento de grupalismos o nuevas identidades (Dieterich; Kaldor 2001), con sus secuelas de violencia organizada, y el conflicto de modelos militares en pugna como resultado de la desmilitarización del estamento armado por la vía internacional y por la de los sistemas políticos estatales. Todos estos factores son responsabilidad del liderazgo político, y fallan cuando privilegian el principio administrativo de la mayoría de los estamentos militares de América Latina, generándose una identificación perversa con el componente armado regional, cercano al de «organizaciones frentistas» (Lorenzo Cardoso) que pudieran entenderse como una vanguardia militar activa en la región.

La seguridad tampoco ha podido ser definida como un constructo coincidente en la región (Harnecker, pp. 47-68), de donde la función de prevenir nuevas

amenazas y riesgos no cuenta con la institucionalidad pertinente para que ciencia, técnica y valores normativos determinados se amortigüe o contenga la inseguridad como parte de eventos no previstos, que terminan por atentar contra el Estado, las naciones y la población de Latinoamérica. Profundizando en estas falencias de la seguridad en la región, algunos catedráticos han señalado que la misma está urgida de una «nueva arquitectura flexible de seguridad hemisférica» (Lowenthal/Treverton; Rojas Aravena).

Para alcanzar ese objetivo es esencial el establecimiento y el fortalecimiento de los sistemas democráticos, pero también, un desarrollo económico sostenible, una superación del nivel de cultura política de líderes y población, y finalmente, un estamento militar profesional que se entienda vinculado al Estado, comprometido con el fin teleológico del mismo, capaz de internalizar como institución del sistema político su función de factor que maneja e instrumenta la violencia legal del Estado. Un componente armado que pueda entender que la estrategia dura emana de una gran estrategia (Hart), garantizando así su subordinación al poder legítimo en el concierto de la democracia, creadora de la legitimidad del poder político.

***Se han suplantado
las políticas públicas
y la institucionalidad
intermediaria
para asimilar
un modo vertical
impositivo,
típico de
la cultura militar***

La seguridad entendida como condición objetiva, realista, desarrollada por el Estado, capaz de disuadir, neutralizar y defender a la nación, a sus pobladores, sus bienes y al Estado mismo de un elemento hostil, se ha resentido durante la Posguerra Fría de la direccionalidad estratégica de EEUU en tres momentos diferentes. En la década de los 80, «*benign abandon*», en la de los 90, «*engagement and enlargement*», y actualmente «*preventive defense*». Catedráticos norteamericanos afirman que «la cultura estratégica de los Estados Unidos es imperial e intervencionista» (Arms), su modo cultural y gran poderío militar conocido como «*the unipolar moment*» (Graham/Treverton), son los factores que han venido accionando de manera indiscriminada sobre el componente armado regional, disminuyendo y arrinconando operacionalmente a los actores de los diferentes tipos de seguridad en la región, en especial los componentes armados regionales, que fueron de gran utilidad y uso para Norteamérica durante la Guerra Fría como «Fuerzas de Contención del Comunismo» y que después han querido transformarlos en «Fuerzas de Complemento» (Machillanda 1999), olvidándose, por desconocimiento o ignorancia, que la acción del componente armado en cualquier área de seguridad en los Estados latinoamericanos, resulta esencial.

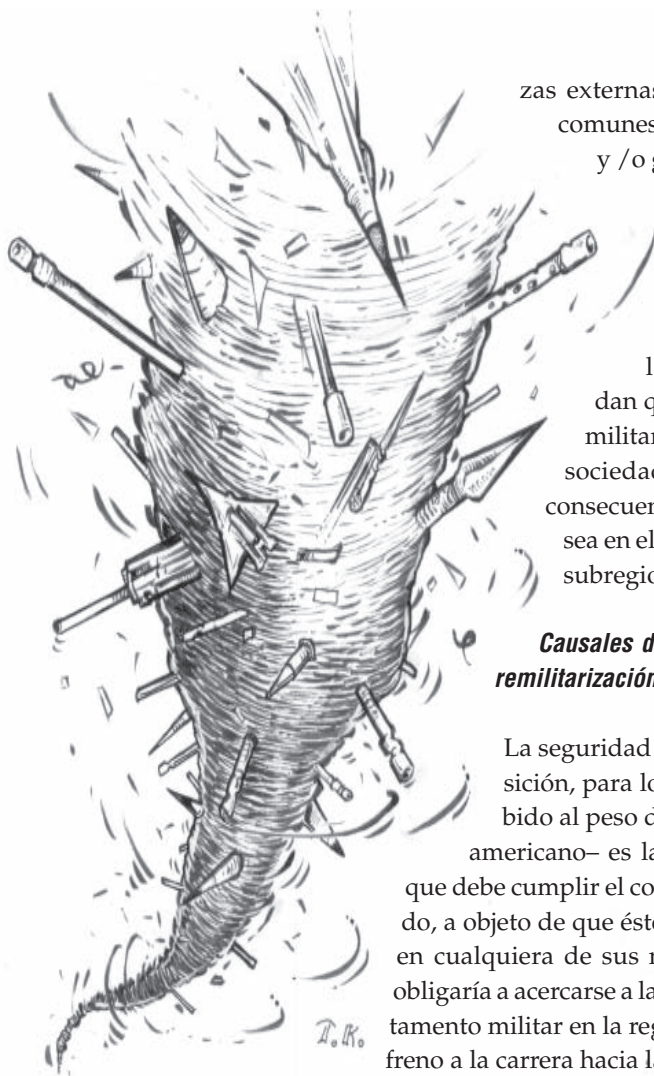
Si la seguridad en América Latina ha sido afectada por la cultura estratégica de EEUU, el impacto producido por la debilidad de la democracia latinoamericana, con un errático liderazgo (Castañeda), no ha sido menor. Al perseguirse un modo de control partidista al interior de los estamentos armados regionales, se ha violentado su entorno interno militar¹, potenciando el surgimiento de modelos antagónicos: profesionalismo/desprofesionalismo, al extremo de que estos últimos han comenzado a ser identificados y entendidos en tanto vanguardia político-militares (Harnecker, p. 19) que actúan como «organizaciones frentistas», dispuestas a accionar en franca cooperación con regímenes militaristas, no democráticos y autoritarios que crecen en la región.

El sistema de gobierno democrático en América Latina instaurado hace más o menos 25 o 30 años, ha resultado limitado para entender el ejercicio del poder en función de la fortaleza institucional del sistema, y el mejoramiento del conocimiento político de sus ciudadanos que permitan el desarrollo de una sociedad civil comprometida.

En este sentido, una de las instituciones más debilitadas como consecuencia de un enfrentamiento persistente, perverso y primitivo entre el liderazgo civil y el liderazgo militar, ha sido el componente armado. Este fenómeno conocido como «desconfianza estructural» (Machillanda 2005) muestra la relación inarmónica existente entre el estamento militar y el poder político, y como corolario la confrontación entre la política y la estrategia, de la cual el componente armado ha intentado sacar ventaja frente a los graves problemas de inseguridad que se viven en la región. Este realismo político de desconfianza estructural afecta la seguridad, pues hace cuesta arriba las resoluciones y la toma de decisiones concertadas entre el poder civil y la cúpula militar. La seguridad queda subordinada a la confrontación política/estrategia, poder político/cúpula militar, en un proceso en el que el componente armado pareciera ganar espacio, fuerza y poder.

Finalmente, la integración en América Latina no ha operado como el proceso de convergencia político esperado. Por lo tanto, el poder político se aleja de la consecución de concreciones y acciones conjuntas o combinadas (hasta las militares) en cualquiera de los campos de la seguridad, ya sea frente a las amena-

1. José Machillanda: Estudios Teóricos. «Teoría del Entorno Interno Militar». Se pretende hacer una interpretación organicista del ambiente militar según el análisis de irritabilidad por factores exógenos al componente armado profesional. Esta investigación se adelanta conjuntamente con un doctor en Biología de la Universidad Simón Bolívar de Caracas, a fin de realizar una definición de los factores que componen y afectan al entorno interno militar. En este sentido, ha sido discutida con científicos políticos, historiadores y sociólogos venezolanos para perfeccionar aspectos metodológico-conceptuales, presentarla en eventos académicos internacionales y finalmente publicarla.



zas externas en la región o amenazas comunes a lo interno de los Estados y /o grupos de Estados. Esta fragilidad ha fortalecido la noción urgente de una nueva agenda de seguridad para que la dirigencia política y las sociedades latinoamericanas comprendan que se acelera un proceso de militarización de la política y de la sociedad en la región, con graves consecuencias para la seguridad, ya sea en el nivel hemisférico, regional, subregional o público.

Causales de aceleración estatales en la remilitarización de la seguridad

La seguridad está urgida de su recomposición, para lo cual un paso esencial –debido al peso del estamento militar latinoamericano– es la profesionalización del rol que debe cumplir el componente armado del Estado, a objeto de que éste sea fiador de la seguridad en cualquiera de sus niveles. Esa recomposición obligaría a acercarse a la reconceptualización del estamento militar en la región y con ello, a colocar un freno a la carrera hacia la militarización de la política

y de la sociedad, con franca tendencia a un proceso inédito, como lo es la remilitarización de la seguridad en la región.

Se trata, comprendiendo la direccionalidad que ha afectado a la seguridad en la Posguerra Fría en América Latina, con razones mayormente exógenas a los Estados, de neutralizar «las causales de aceleración estatales» de la remilitarización de la seguridad, identificadas como las causas internas del Estado, es decir: la militarización de la política y la militarización de la sociedad.

La observación del mapa de los sistemas políticos regionales y el posible análisis del entorno interno de las instituciones armadas reflejan, muestran, casi

***La seguridad
 resultará
 controlada
 según el estilo
 y capacidades
 de quienes
 subordinan
 y militarizan
 la sociedad***

concretizan un protagonismo del estamento militar en el desenvolvimiento político de los Estados hasta casos extremos. Es posible observar que la acción política latinoamericana (Bobbio et al.) se ha ido verticalizando, léase, se han suplantado las políticas públicas y la institucionalidad intermediaria, transformadora, para asimilar un modo vertical impositivo, típico de la cultura militar. Igualmente, la política refleja un comportamiento lineal, siendo que la linealidad se privilegia a la complejidad de la política, admitiéndose formas de «mandatos o máximos niveles» (Machillanda 2004), por lo cual la política se estratifica y se comporta de manera clausewitziana, primitiva.

Esta nueva política militarizada contiene dogmas impuestos por personalismos que casi conducen a categorías de subordinación de la política, con toda la perversión que ello encierra, en especial cuando se trata de una materia delicada como la seguridad.

Convergentemente, ocurre la militarización de la sociedad. Como una generalidad, el liderazgo político latinoamericano es ajeno a las ciencias del gobierno y, a lo largo de este análisis, pareciese que se caracteriza por un escaso sentido de trascendencia, lo que limita su interpretación apropiada y necesaria para realizar los ajustes políticos al sistema democrático según sus peculiaridades y las especificidades de cada sociedad. Es frecuente y casi común, entre quienes gobiernan los Estados latinoamericanos, observar la lucha por conseguir una sociedad no antagónica (*Diccionario de Sociología*), siendo que la sociedad antagónica es una característica y peculiaridad de los pueblos libres y civilizados. El liderazgo político en esta persecución se dilata en formular cambios radicales y decisiones político-administrativas que faciliten una sociedad mansa, no organizada y debilitada. Pero también, aspira a unas instituciones cooptadas y sumisas que garanticen a los gobiernos en ejercicio del poder un definitivo control de la política y de la sociedad.

En esa sociedad que ha intentado crear este liderazgo para una especial democracia, la seguridad resultará controlada según el estilo y capacidades de quienes subordinan y militarizan la sociedad. La militarización se muestra excluyente y jerarquizada, pero el sometimiento a la voluntad suprema de la política es un rasgo que involucra a toda la sociedad. En este sentido, la seguridad se configura de tal manera que poco o nada depende de la ciudadanía para la construcción de las concepciones y los medios para disminuir los niveles de

inseguridad. Es decir, que la sociedad en busca de la seguridad sin importar sus niveles, no accionará como una sociedad libre y aportará muy poco en cualquiera de los modelos de seguridad que se establezcan en la región.

La remilitarización de la seguridad, un nuevo espacio político del militar

La remilitarización de la seguridad en la región se dibuja como un proceso direccionado por fuerzas estratégicas y estatales extremas, bajo el impacto de «causas aceleradoras estatales» del proceso de remilitarización de la seguridad.

La remilitarización de la seguridad debe ser entendida como un proceso político protagonizado por el estamento armado en América Latina, el cual crea un nuevo espacio político propio para el militar con capacidad para incidir en las definiciones geopolíticas de los Estados. Esta capacidad protagónica, en primer término, rechaza abiertamente el régimen de seguridad y los tratados suscritos y vigentes en la región. La remilitarización de la seguridad adopta la verticalidad para la ejecución, la linealidad en su interpretación y la exclusión en su conceptualización filosófica, limitándola a grupos militaristas del Estado.

La remilitarización de la seguridad como un nuevo espacio político del militar, la coloca en posiciones de toma de decisiones geopolíticas, influenciando la acción del político-estadista más cercana a la estrategia dura que a la política y consecuentemente a la gran estrategia. Este rasgo aumenta el riesgo en el campo internacional estratégico y facilita que se instalen y accionen geopolíticas cruzadas (Machillanda 2004), impidiendo e ignorando la seguridad regional y confundiendo la seguridad pública, responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo que incluye desde el presidente de la República hasta el alcalde del municipio, para que aparezca como una tarea de los hombres de la defensa militar de cada país.

La remilitarización se expresa con procedimientos y principios militares doctrinales que ocupan un espacio cada vez mayor en los componentes para la defensa militar y en sus ejecutorias. De ahí, podemos concluir que se denomina remilitarización, porque además de que la seguridad en lo regional y subregional es propia del militar, debe agregarse ahora la conceptualización filosófica, la linealidad en la interpretación y la ejecución como tareas mayormente mili-

La remilitarización de la seguridad en la región se dibuja como un proceso direccionado por fuerzas estratégicas y estatales extremas

tares. Vale decir, que el control desde la planificación hasta la ejecución, corresponde al imaginario castrense y nunca a los científicos estratégicos o los intelectuales de la defensa (Brodie) como lo establece la teoría estratégica.

La remilitarización de la seguridad como nuevo espacio político del militar que podría estar adelantándose en América Latina, nos dice que en aras de conseguir control y poder, su pensamiento y acción no están orientados estratégicamente, sino orientados a los medios. Esa es la fuente de su contradicción para entender la seguridad en extremo como una tarea estratégica y eminentemente política del Estado que, persiguiendo la paz, termina, además, por proporcionar calidad de vida.

La remilitarización en la seguridad regional, subregional y pública. La remilitarización de la seguridad limita la atención y comprensión de la seguridad regional como materia estratégica. Vale decir, como asunto en el cual el Estado persigue un fin político esencial y que, en consecuencia, hace obligante la existencia de relaciones amplias y armónicas entre los Estados de la región. La remilitarización de la seguridad regional nos muestra unas Fuerzas Armadas en vías de la politización es decir, que los estamentos armados responsables por una parte de la ejecutoria, son ahora también los responsables de la planificación y controladores de cuanto concierne a la seguridad. Son pocos o ninguno los vasos de comunicación y de cooperación entre los Estados de la región, que con gran debilidad en su sistema democrático han terminado por hacer descansar la seguridad regional en el estamento militar. La ya militarizada seguridad regional, se remilitariza en su concepción filosófica, y pareciese que de nuevo la Seguridad Nacional de la década de los 60 ha comenzado a ocupar un lugar privilegiado en América Latina.

A la remilitarización de la seguridad regional, le sigue la subregional. Esta es una consecuencia de las «geopolíticas cruzadas de los Estados», nacidas de los intereses nacionales que poco aportan a la compleja integración subregional. La integración pareciera ser el mejor instrumento que alentase mecanismos políticos para alcanzar mejores niveles de comercialización, vinculaciones culturales y acuerdos políticos estratégicos, con lo cual podría ensayarse la tesis de la viabilidad colectiva mínima (Jaguaribe), para que empleando recursos humanos y naturales, con la tecnología disponible y ejerciendo la autonomía natural de que disponga cada nación, hicieran posible en la región un nivel de crecimiento natural en cada Estado. Pero la remilitarización de la seguridad subregional se separa de estos esquemas, se hace defensiva y consecuentemente más riesgosa, debido a que se militarizan las fronteras y se alimenta la

situación, aún vigente entre algunos Estados, de la crisis de los «conflictos no resueltos o conflictos carolingios» (Kaldone).

Mucho más rápido se puede comprender la remilitarización de la seguridad pública, debido a la incipiente participación del ciudadano y al esfuerzo marcado por el estamento militar para militarizar las policías. La seguridad pública está destinada a resguardar los efectos directos sobre el vecino, la familia, el trabajador, es decir, la gente que aspira se le garantice su existencia, salud, desenvolvimiento normal y resguardo físico, incluyendo sus bienes. En el ámbito de la seguridad pública la remilitarización es contundente, los policías accionan como soldados, su concepción es militarista y terminan siendo controlados por los estamentos armados del Estado. Esa remilitarización de la seguridad pública y de la seguridad regional tiene otras características como las referentes a las nuevas identidades.

La remilitarización de la seguridad y las nuevas identidades. La remilitarización de la seguridad está presente en el cuerpo social de muchos Estados latinoamericanos. Se advierte que este proceso potencia grupos suficientemente identificados en cuanto a su ideología, pensamiento, organización y acciones militares tanto en lo político como en lo social, mostrándose estos grupos como un denominador común.

Si se consideran como identidades, esto es, como unidades sociales para la acción política, puede afirmarse que la remilitarización de la seguridad tiene como causa de su potenciación la aceleración de la militarización de la política y de la sociedad, y ella es de tal magnitud, que las nuevas identidades cumplirán un papel crítico dentro de la remilitarización de la seguridad.

Dicha remilitarización ha accionado en el cuerpo social de tal manera, que frente a la necesidad de un Estado eficiente, capaz de proporcionar una seguridad estatal y la ejecución de una seguridad pública, es bienvenida la presencia y acciones del componente armado como garante de esta última. La misma viene a ser entonces conceptualizada, diseñada y ejecutada bajo controles policiales, organismos militares o gendarmerías vigentes en América Latina. Politológicamente, este hecho pareciera contranatura, pero existe y es real, y de allí nacen organizaciones difusas que a fuerza de temor, violencia y empleo del instrumental propio de la guerra, llegan a crear casi un «Estado de sitio» alrededor de

***La remilitarización
de la seguridad
tiene como causa
de su potenciación
la aceleración
de la militarización
de la política
y de la sociedad***

***La remilitarización
 aleja y entraba
 el desenvolvimiento
 de la ciudadanía***

la seguridad pública en la mayoría de los países de la región. Esto simboliza todo un fenómeno político nuevo.

La remilitarización de la seguridad pública es delicada ya que genera vinculaciones, establece relaciones de funcionalidad no militares y no policiales con diversas organizaciones que tienen o que alcanzan en poco tiempo discrecionalidades peligrosas. Dichas discrecionalidades terminan por dificultar la viabilidad de un Estado democrático, y pueden convertir este nuevo tipo de organizaciones en amenazas que con soporte logístico, financiero y de instrumental de guerra, estarían en capacidad de desarrollar cierta autonomía con efectos no previsibles para los Estados de la región.

Estas organizaciones difusas crecerán y podrían desarrollar con limitaciones un nuevo tipo de guerra política de la denominada cuarta generación, es decir, «una guerra de dispersión en América Latina» (Machillanda 2005). De la observación de estas organizaciones surgidas a partir de la remilitarización de la sociedad, se comprueba que las mismas pudieran nutrirse de un concepto espacial histórico que les insuflaría una carga ideológica definida como fuerza para motorizar una nueva lucha antiimperialista, la cual estaría en capacidad de crear vínculos con otras organizaciones identificadas con las mismas pretensiones, generando una inédita situación de confusión regional.

La remilitarización de la seguridad y la guerra. La remilitarización de la seguridad –pareciera acercarse al conflicto, de alguna modalidad de la guerra– es contigua al armamentismo y al empleo del componente militar, aspectos contrarios al desarrollo y el perfeccionamiento de la democracia en la región. Desde ya sostengo, con otros autores, que la remilitarización aleja y entraba el desenvolvimiento de la ciudadanía (Kaldor 2003) en sus funciones propias y en su accionar a lo interno del contexto político de la democracia.

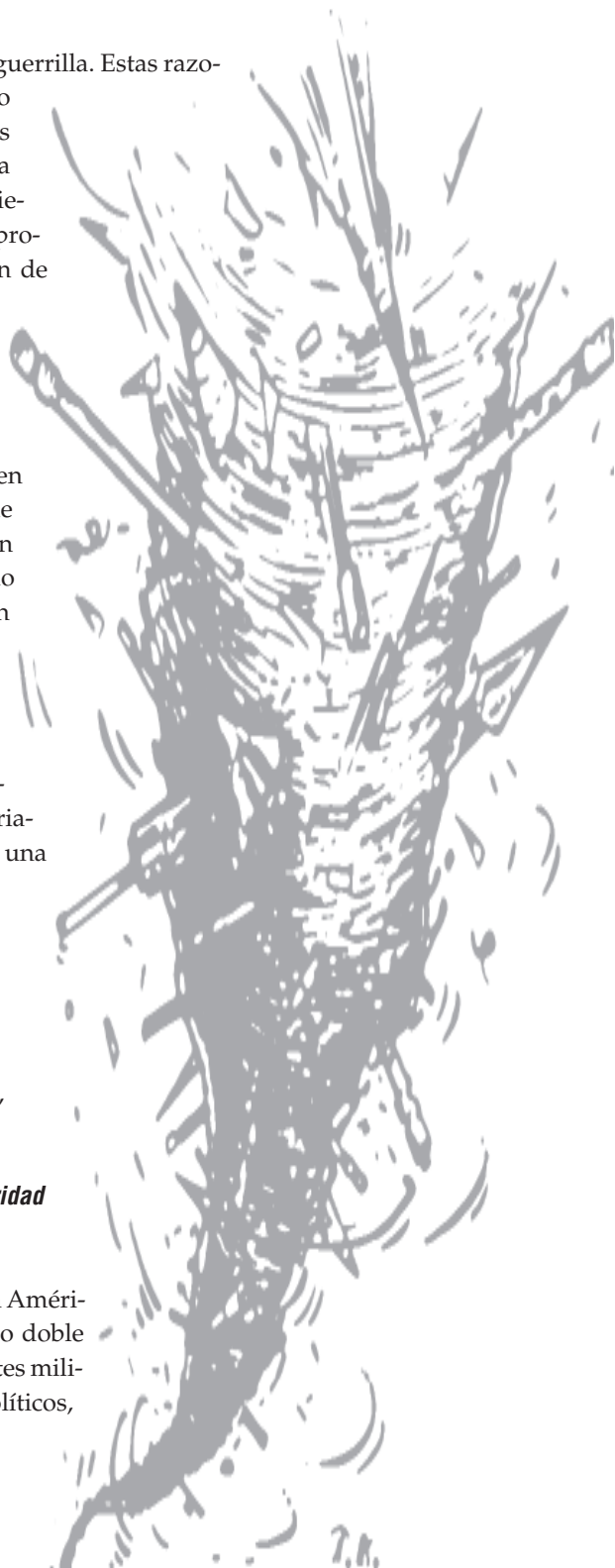
La remilitarización de la seguridad es entendida como un nuevo espacio político de los componentes armados regionales, con funciones estratégicas y políticas, que crean confusión y desvían el carácter democrático y civilizado al cual tienen derecho los nacionales de la región en el comienzo del siglo XXI. Tal afirmación la soportan el volumen y preeminencia del gasto militar y el gasto de defensa, en contradicción con los gastos en educación, salud, vivienda y recreación para los pobladores. La remilitarización de la seguridad ha impuesto una vez más la tesis del interés nacional (Howard; Kjonnerwood) aludiendo la defensa de los nuevos mapas geográficos por los recursos (Klare), y la necesidad

de controlar el narcotráfico y la narcoguerrilla. Estas razones terminan por justificar el privilegio de las erogaciones hacia los diversos componentes militares de la región. La remilitarización de la seguridad pudiera expresar todavía la reflatación de problemas interestatales que se suponían de solución diplomática, de allí se fundamenta su extrema vinculación con el armamentismo.

Los promotores de la remilitarización de la seguridad como nuevo espacio en el área política para el militar, creen que las organizaciones castrenses pueden ocuparse tanto del sujeto social como del Estado, en tal sentido, ya se acercan a accionar en resoluciones político-internacionales de carácter regional, subregional y continental. Hasta se imaginan la posibilidad de una modificación del *statu quo*, y abiertamente llaman a una lucha antiimperialista que es vaga pero al fin y al cabo una propuesta. La «reseguritización» de la seguridad como fenómeno en crecimiento supone la capacidad de llevar a cabo realizaciones a lo interno de los Estados y también en el campo internacional, pero no en concordancia con el derecho internacional, sino por la vía del conflicto.

Efectos de la remilitarización de la seguridad en América Latina

La remilitarización de la seguridad en América Latina, entendida como un proceso doble factorial que aventaja a los componentes militares en el interior de los sistemas políticos,



casi todos con incipiente y débil institucionalidad, frágil democracia y escaso nivel de cultura política en los ciudadanos, tiene una particular incidencia en la política interna de los Estados y en la política internacional del continente, regiones y subregiones. En el interior de los Estados, se observan las tensiones en las relaciones cívico-militares. En la ecuación política se aprecia por la militarización del ambiente político, y en lo social porque el estamento militar se perfila como una facción de la sociedad.

No menos graves son los efectos internacionales de la remilitarización de la seguridad, al comprometer el proceso de integración subregional, regional y continental, además de convertirse en factores indescifrables frente a los grandes desplazamientos, la interdependencia compleja, el globalismo y la globalidad (Beck). La remilitarización de la seguridad pareciera alejarse de la democracia, potencia conflictos grupales de identidades grises, con conductas radicales dispuestas a propugnar agendas nuevas que nieguen el proceso electoral y donde se pretende establecer una nueva democracia, con un nuevo ciudadano y una nueva libertad. La remilitarización acuna un actor político diferente, el grupalismo, que puede ser obrero, campesino, petrolero, productor, y hasta militar. Pareciera, a veces, que la remilitarización de la seguridad como nuevo espacio político del militar, instrumenta una institucionalidad paralela a tal punto que su accionar semejará una contradicción y un contrasentido, ya que la remilitarización de la seguridad pudiera mostrarse como vía distinta para apartarse de la democracia en la región, vía en la que el componente armado favoreciese procesos y momentos de revolución acercándose al criterio de Engels, «que supone que la revolución se hará con los conscriptos del ejército» (Gallie).

La remilitarización de la seguridad tiene un espacio político vinculado al Gobierno. Como grupo de presión pareciera no estar delimitado, y si no es desmontado pudiese expandirse con implicaciones políticas que, si bien no se prevén en el futuro inmediato, pueden ser complicadas y complejas, al grado que puede resultar imposible contenerla cuando alcance cierto impulso y desarrollo.

Conclusiones

Entender la remilitarización de la seguridad en América Latina, nos obliga a adentrarnos en el estudio y análisis de la aplicación de estrategias continentales dilatadas, con efectos precisos en el componente militar regional, el cual ha sido también afectado por la debilidad de la democracia y el atascamiento de la integración, que son responsabilidades en cuanto a su conceptualización politológica y jurídica, de los líderes políticos latinoamericanos. Líderes que han

debido y tenido que entender que la estrategia y su aplicación en la seguridad tienen un carácter obligatorio peculiar e histórico para el buen funcionamiento de los Estados, la posibilidad de la integración y la existencia de una verdadera seguridad.

La aplicación de las teorías estratégicas así como el desenvolvimiento de las democracias y el desarrollo del proceso de integración regional, no dejan bien parados históricamente al liderazgo político latinoamericano.

El liderazgo militar, es decir, la cúpula armada, en medio de la confusión estratégica y política de la región, ha operacionalizado sus destrezas y hasta alguna vez el empleo y el uso de la fuerza, para, en la lucha por el poder, alcanzar un nuevo espacio político en la región. Lo ha logrado con la remilitarización de la seguridad, compleja desviación que coloca al componente militar latinoamericano en una crítica capacidad de influencia en los procesos en desarrollo y por venir. De la continua información, análisis y contrastes de numerosos datos, y la comprensión del contexto político interno de la mayoría de los Estados de la región, se arriba al conocimiento de que el componente militar latinoamericano ha logrado un nuevo espacio político delicado, que además no le es propio, no le corresponde, por cuanto el diseño, la planificación y formulación de la seguridad regional, subregional o pública, es materia del poder político de los Estados. Los estamentos militares latinoamericanos doctrinariamente solo deben ejecutar la defensa.

El análisis muestra que la remilitarización de la seguridad aleja a los Estados de la democracia, dificulta la integración regional y aumenta el riesgo operacional militar entre ellos. Igualmente, desvía a los estamentos militares de América Latina del profesionalismo, de la ejecución de la estrategia dura y de su compromiso histórico de dejar la función política en la región a quien corresponde. Los políticos están obligados a hacer política, con ciencia, con arte y compromiso ético, para reconducir y fortalecer la ecuación democrática en la región como modo de alcanzar definitivamente la viabilidad nacional y la seguridad en la región.

Bibliografía

- Arms, Anita M.: *Essays on Strategy IX*, Ed. Thomas C. Gill / National Defense / University Press, Washington, D.C., 1993, pp. 3-33.
- Beck, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998, pp. 33-88.

- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino: *Diccionario de Ciencia Política*, Siglo XXI, México, D.F., 1997, pp. 1240-1252.
- Brodie, Bernard: *Guerra y política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pp. 434-444.
- Buzan, Barry: *Introducción a los estudios estratégicos*, International Institute for Strategic Studies / Edic. Ejército, Madrid, 1991.
- Castañeda, Jorge: *La utopía desarmada*, TM Editores, Bogotá, 1994, pp. 153-195, 353-410, 465-502.
- Fairchild, Henry Pratt: *Diccionario de Sociología*, Fondo de Cultura, México DF, 1997.
- Dieterich, Heinz: *Hugo Chávez: El destino superior de los pueblos latinoamericanos*, Alcaldía de Caracas, Caracas, 2004, p. 73.
- Gallie, W.B.: *Filósofos de la paz y de la guerra: Kant, Clausewitz, Marx, Engels y Tolstoi*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- Grabendorf, Wolf (ed.): *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Fescol / Cerec, Bogotá, D.C., 2003, pp. 11-75.
- Graham, Allison y Gregory Treverton (eds.): *Rethinking America's Security*, Norton & Company, Londres, 1992, pp. 295-306.
- Harnecker, Martha: *América Latina, izquierda y crisis actual*, Siglo XXI, Bogotá, 1990, pp. 9-24, 199-222.
- Hart, Lidell: *La estrategia Aproximación Indirecta*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1960.
- Howard, Wiarda: «Mutual Imperatives for Change in Hemispheric Strategic Policies: Issues for the 90's», *Envolving US Strategies for Latin America and the Caribbean*, National Defense University Press, 1990, pp. 43-60.
- INSS-National Defense University: *Strategic Assessment Instruments of US Power*, Washington, 1996, pp. 211-223.
- INSS-National Defense University: *Strategic Assessment Engaging Power for Peace*, Washington, 1998, pp. 2-18.
- Jaguaribe, Helio: *Crisis y alternativas de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 21-46.
- Kaldone, Nweihed: *Frontera y límite en su marco mundial*, Instituto de Altos Estudios de América Latina-Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1992, pp. 28-34.
- Kaldor, Mary: *Las nuevas guerras*, Criterios / Tusquets, Barcelona, 2001, pp. 98-117, 117-202.
- Kaldor, Mary: *La sociedad civil global*, Criterios / Tusquets, Barcelona, 2003, pp. 13-31, 31-58.
- Kjonnerwood, Erik: «US Strategic Policy in Latin America in the Post Cold War Era», *Envolving US Strategies for Latin America and the Caribbean*, National Defense University Press, 1990, p. 214.
- Klare, Michael T.: *Guerra por los recursos*, Trends, Madrid, 2001, pp. 17-46.
- Lorenzo Cardoso, Pedro: *Fundamentos teóricos del conflicto social*, Siglo XXI, Madrid, 2001, pp. 17-29.
- Lowenthal, Abraham y Gregory Treverton (comps.): *América Latina en un mundo nuevo*, «Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la Guerra Fría», pp. 23-39; Richard Pullman: «América Latina y la terminación de la Guerra Fría: un ensayo sobre la frustración», Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 40-69.
- Machillanda, José: *Nuevo intervencionismo: la desmilitarización en el continente*, Grupoin / Italgáfica, Caracas, 1999, pp. 11-16.
- Machillanda, José: «La seguridad pública, zona de riesgo cero y la desestatización en América Latina», Ponencia discutida en el seminario internacional «Seguridad Global, Seguridad Regional, Seguridad Pública: un triple desafío para los países andinos», Villa de Leyva, Colombia, 16 al 19 de noviembre de 2004.
- Machillanda, José: *Del trejismo al chavismo*, Italgáfica, Caracas, 2005, libro en galeras.
- Machillanda, José: *Venezuela, una amenaza para la seguridad democrática en América Latina*, proyecto de investigación en desarrollo, cuya publicación está prevista para 2006.
- Mouffe, Chantal: *El retorno de lo político*, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 27-42.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.): *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*, Nueva Sociedad, Caracas, 2003, pp. 1-7, 59-79.
- Sarkesian, Sam et al.: *US National Security*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 1998, pp. 3-23, 72-84.

¿Qué pasa en la región andina?

Dilemas y retos de seguridad

La subregión andina se encuentra en una fase de turbulencia. Hay tensiones entre Estados y profundos resquebrajamientos del orden político y social insertos en dinámicas transnacionales que podrían llevar a enfrentamientos armados. Los instrumentos de cooperación regional disponibles apuntan a prevenir y manejar agresiones interestatales y amenazas no tradicionales, sin embargo, su eficacia es limitada. Esto se debe a las diferencias político-ideológicas. Las diversas posturas frente al conflicto colombiano y el papel de Estados Unidos en este conflicto y en la región ilustran dichas divergencias.

Alexandra Guáqueta / Paula Peña

Con la democratización del continente americano y el llamado «consenso de Washington», muchos, dentro y fuera del hemisferio, pensaron que se habían superado antiguos desacuerdos sobre el tipo de sistemas políticos y económicos que debían tener los países. Siguiendo el supuesto que tanto inspiró la

Alexandra Guáqueta: Ph.D. en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford; investigadora sobre las relaciones EEUU-Colombia, narcotráfico, conflicto armado y responsabilidad social corporativa. Ha sido consultora del Congressional Research Service de EEUU en Washington, D.C. Es directora académica de la Fundación Ideas para la Paz y coordinadora del Grupo de Seguridad Regional de Fescol en Bogotá.

Paula Peña: Bachelor of Arts, Ciencia Política, Universidad de Los Andes; ex-jefe en Colombia de Planeación del Departamento Administrativo de Seguridad; coordinadora del Observatorio Colombiano sobre Consumo de Drogas de la Presidencia; asesora de la Fiscalía y del Ministerio de Justicia.

Palabras clave: seguridad, conflicto armado, narcotráfico, contrato social, cooperación regional, región andina.

Doctrina Clinton a comienzos de los años 90 y según la idea de que las democracias –a diferencia de los regímenes autoritarios– no se pelean entre sí, se creyó que cesarían las desconfianzas entre los Estados de la región, o al menos, que habría certeza de que no recurrirían a la guerra para resolver heridas históricas e indefiniciones sobre la demarcación de sus territorios. En suma, la seguridad de las Américas estaba resuelta. Eso sí, la globalización, en particular la apertura de las fronteras, acentuaría algunos problemas como el tráfico ilegal de drogas, armas y personas, pero para contrarrestarlos bastaba un poco de cooperación, dinero y eficacia de las policías y los aparatos de justicia de cada país del vecindario.

Hoy, dicho escenario optimista parece haberse desvanecido, especialmente en la región andina. Desde cualquier óptica nacional o ideológica y desde cualquier noción de seguridad, la subregión andina se encuentra en una fase de turbulencia. Ni la seguridad de sus habitantes, ni la de sus instituciones o de los Estados está resuelta. Este ensayo es un intento por identificar qué pasa en la región, qué problemas de seguridad la aquejan y si los instrumentos disponibles para tratarlos funcionan o no y por qué.

Dinámicas de inseguridad

Podemos clasificar los dilemas de la región, que en principio los llamaremos «problemas de seguridad», en tres categorías interconectadas: tensiones en las relaciones interestatales, flujos ilegales transnacionales y el resquebrajamiento de los antiguos contratos sociales, que es una categoría si se quiere especial, por sus implicaciones para las reflexiones conceptuales sobre seguridad y para el diseño de políticas públicas en la materia. El conflicto colombiano merece una mención aparte debido a las particularidades del país, que combina altos grados de institucionalización –no se puede hablar de un Estado colapsado o de una ruptura del contrato social– con islas de ausencia de autoridad legal y comportamientos mafiosos¹. De todas formas, este conflicto también está conectado con los otros problemas.

Tensiones en las relaciones interestatales

En las estadísticas que sirvieron de soporte empírico para la «teoría de la paz democrática»², Suramérica clasificó como una de las regiones más pacíficas del

1. Fernando Cepeda (ed.): *Fortalezas de Colombia*, Ariel / BID, Bogotá, 2004.

2. *Correlates of War*, en <<http://www.correlatesofwar.org>> y Bruce Russett: *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, 1994.

mundo por el bajo número de guerras entre Estados que se dieron en el siglo xx. Sin embargo, bajo esta máscara rosa se esconden no solo un historial importante de violencia interestatal, sino tensiones entre gobiernos e incluso entre naciones, las cuales recurrentemente suben de temperatura, aunque no todas terminen en enfrentamientos militares como tal.

Por ejemplo, en los últimos tres años, los presidentes Álvaro Uribe de Colombia y Hugo Chávez de Venezuela han protagonizado serios roces. En 2003, Colombia criticó a Venezuela por su supuesta permisividad con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), especialmente después del atentado contra el Consulado colombiano en Caracas en febrero de ese año, y se quejó en repetidas ocasiones por la «libertad de movimiento» de la guerrilla en la frontera³, y solicitó a Venezuela y los demás vecinos que declararan «terroristas» a las FARC. En 2004, cerca de 80 supuestos paramilitares colombianos entraron a Venezuela aparentemente para dar un golpe contra Chávez; esta vez, el presidente venezolano alegó que «desde Colombia, grupos terroristas, paramilitares y fuerzas extranjeras [refiriéndose a Estados Unidos] querían «inyectarle violencia»⁴. Entre diciembre de 2004 y febrero de 2005 las relaciones bilaterales alcanzaron su punto más bajo desde los 80, debido a la captura en Venezuela de Rodrigo Granda, jefe diplomático de las FARC. Colombia recurrió a procedimientos poco ortodoxos y Venezuela lo calificó de «secuestro» y de violación a su soberanía. Retiró su embajador de Colombia y ordenó «paralizar todo acuerdo y todo negocio con Colombia» durante varias semanas. Luego, en un comunicado oficial, el gobierno de Uribe le recordó a Venezuela que «las Naciones Unidas prohíben a los países miembros albergar terroristas de manera ‘activa o pasiva’». Más recientemente, la compra por parte de Venezuela de 100.000 fusiles AK-47 y 40 helicópteros militares a Rusia, y de corbetas y aviones de transporte a España, suscitó preocupaciones en Colombia por la supuesta «carrera armamentista» emprendida por su vecino y el temor de que las armas se desviarán hacia los grupos armados⁵.

Ecuador y Colombia han tenido dificultades parecidas. Durante el gobierno de Lucio Gutiérrez, Ecuador constantemente rechazó las fumigaciones de coca en

Varias naciones de la región andina estarían asistiendo a un proceso de desconstrucción y reconstrucción, irónicamente asistido por la globalización y la democracia

3. *El País*: «Urge más cooperación por parte de Venezuela», Cali, 6/2/03.

4. *El País*: «88 paramilitares fueron detenidos en Venezuela», Cali, 10/5/04.

5. *Siguiendo el conflicto*: «Guayana calibre 7.62», Fundación Ideas para la Paz N° 6, 22/3/05.

Colombia porque supuestamente «perjudicaron gravemente a la población y a la biodiversidad», alentaban migraciones problemáticas, y exigieron mayor «corresponsabilidad» del lado colombiano⁶. Por otra parte, la captura en Quito en enero de 2004 de «Simón Trinidad», integrante de las FARC, puso en aprietos al gobierno ecuatoriano frente a sectores de la oposición, que lo acusaban de intervenir en el conflicto colombiano y veían con malos ojos la mano dura de Uribe con la guerrilla. Además, los alardes de las autoridades colombianas sobre la captura no ayudaron⁷. Después del ataque de las FARC al Ejército en Teteyé, Putumayo, en junio de 2005, Uribe dijo que los guerrilleros «abusan de la vecindad del hermano país», y Ecuador replicó amenazando con exigir visas a los colombianos⁸.

También se han dado roces entre Ecuador y Venezuela y Ecuador y Perú. En junio de 2005, el secretario de gobierno ecuatoriano se refirió al proyecto bolivariano de Chávez como «horrible y diabólico», y el mismo mes, el vicealmirante Manuel Zapater, jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, calificó a Perú de «amenaza» debido a la compra de fragatas misilísticas por parte del gobierno de Alejandro Toledo⁹.

La pérdida de la salida al mar de Bolivia a manos de Chile en la Guerra del Pacífico (1879) ha sido un factor determinante de sus últimas crisis diplomáticas. La propuesta del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2002 de exportar gas a través de un puerto chileno¹⁰, provocó la ira nacionalista en todo el país, y el escalamiento de los disturbios en octubre de 2003 lo obligó a renunciar. El problema referido al comercio y la propiedad de hidrocarburos en Bolivia también dio lugar a controversias con Perú, Brasil y Argentina¹¹, y marcó la renuncia de Carlos Mesa en junio de 2005, tras violentas protestas.

Chile también tuvo enfrentamientos con Perú, relacionados con las declaraciones del ex-jefe del Comando Conjunto del Ecuador, Víctor Bayas, en marzo de 2005, sobre la supuesta venta de armas de Chile a su país durante la guerra del Cenepa de 1995 con Perú, en violación de su papel como garante del Protocolo de Río de Janeiro, firmado en 1942. Bayas sostuvo que la venta fue producto de

6. *El Universo*: «Relaciones entre Ecuador y Colombia fueron cuestionadas», 3/1/05.

7. *El Tiempo*: «Captura de Simón Trinidad, casi un lío diplomático», 18/12/04.

8. *El Tiempo*: «Las FARC están abusando de la vecindad de Ecuador, dice el presidente Álvaro Uribe», 27/6/05.

9. *El Tiempo*: «En poco más de dos meses gobierno ecuatoriano causa tensiones con Venezuela, Perú, E.U. y Colombia», 30/6/05.

10. *BBC News*: «Gas: Bolivia se toma su tiempo», 24/8/02.

11. *BBC News*: «Bolivia: indecisión sobre el gas», 16/4/04.



un contrato con los militares chilenos durante el conflicto con Perú¹². Las revelaciones pusieron en peligro la estabilidad de las relaciones entre ambos países, al punto que Perú suspendió los acuerdos de cooperación bilateral y pospuso las reuniones programadas entre los cancilleres y ministros de Defensa chileno y peruano, al considerar «completamente insatisfactorias» las explicaciones de Chile sobre el incidente¹³. Casi simultáneamente, las relaciones sufrieron otro revés a causa de la transmisión de un video con imágenes «denigrantes» de Lima en los vuelos de LanPerú, filial de la aerolínea chilena LanChile¹⁴.

Las causas profundas y los detonantes de cada una de estas tensiones varían. Entre ellas están las extremas diferencias político-ideológicas entre gobiernos; desacuerdos sobre el papel de EEUU en la región; nacionalismos de base, nacionalismos oportunistas de la oposición y nacionalismos agitados por el gobierno de turno como válvula de escape; la debilidad institucional y la incapacidad de frenar los tráfico ilegales que atraviesan la región; el conflicto armado colombiano y los flujos y secuelas de ese conflicto en otros países (desplazados, traspaso de guerrillas y paramilitares), así como los desacuerdos entre líderes y pueblos regionales sobre la naturaleza y solución de dicho conflicto. La consecuencia de estas tensiones es la falta de coordinación y cooperación para tratar problemas compartidos.

Flujos ilegales transnacionales

Por mucho tiempo y hasta mediados de los años 90 solo dos países, Bolivia y Perú, cultivaron casi el 90% de la hoja de coca producida en el mundo, y el país de mayor refinamiento de cocaína y punto de exportación, usualmente hacia EEUU y Europa, fue Colombia. El resto de América Latina (con la excepción de México y quizás Jamaica) parecía inmune a estos fenómenos. Además, ninguno de los tres países andinos involucrados en la cadena del narcotráfico presentaba índices importantes de consumo y abuso de drogas. No obstante, en la última década, esta división de la cadena de la industria ilícita de narcóticos se desdibujó¹⁵. Los cultivos de coca se esparcieron a Colombia, que en 2001 alcanzó casi 170.000 hectáreas de un total mundial de 223.700 ha., y surgieron en

12. *La República*: «General de Ecuador confiesa que Chile les vendió armas», 22/3/05.

13. *BBC Mundo*: «Perú/Chile: 'malas relaciones'», 4/5/05.

14. *Terra Noticias*: «Indignación por video denigrante para el país en aviones de LanPerú», 21/4/05.

15. Según el reporte de Naciones Unidas de 2004, la intensidad de narcotráfico para el continente americano es del 40%, contra 29% en Europa, 21% en Asia y 9% en África. Undoc: *World Drug Report*, p. 40. V. tb. Alexandra Guáqueta: «Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la Región Andina y Brasil» en Marco Cepik y Socorro Ramírez (eds.): *Agenda de seguridad andino-brasilera*, Fescol / Iepri / Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul, Bogotá, 2004.

otros países como Venezuela, Ecuador y Brasil, aunque en cantidades visiblemente menores. Asimismo, emergieron redes de traficantes en todos los países de la región, mientras que la industria ilegal estimulaba actividades paralelas de contrabando de gasolina, sustancias químicas para el procesamiento de droga, electrodomésticos, carros robados, piedras preciosas, armas y explosivos (de canje de drogas por armas), así como el lavado de dinero y la falsificación de documentos de identidad, certificados de tenencia de armas y billetes de circulación local, regional e internacional.

No solo se difundieron los efectos negativos del negocio, como la corrupción pública y privada, el incremento de la violencia, la degradación del tejido social y, en general, el debilitamiento de las instituciones, sino que el narcotráfico transformó otros fenómenos, aumentándolos y distorsionándolos. Entre ellos pueden mencionarse el conflicto armado colombiano y el resurgimiento de algunos activistas de Sendero Luminoso en Perú¹⁶. También están las reivindicaciones de los derechos indígenas, algunos de los cuales tienen lazos religiosos y culturales con la coca. El tema de la coca en la agenda indígena ha contribuido a dar visibilidad política a sus causas, y a protestar contra las «imposiciones» de Occidente, incluyendo la democracia misma, como se explica más adelante.

Además del narcotráfico, otro tráfico peligroso es el de armas y explosivos, empujado por la demanda del crimen organizado y los grupos armados ilegales, y propiciado por la corrupción pública y privada, la incapacidad de las instituciones de ejercer controles adecuados y la disponibilidad de armas en el mercado regional e internacional.

El resquebrajamiento del contrato social

Entre 1989 y 2005 hubo al menos 20 crisis institucionales de mandatos presidenciales en Suramérica, de los cuales 6 fueron solo en la región andina, en todos los países de la zona, menos Colombia¹⁷. En su mayoría los episodios

16. Exceptuando a Colombia y Perú, ninguno de los otros países de la región ha tenido experiencias recientes de grupos armados ilegales o grupos conectados con el nuevo terrorismo transnacional. Sin embargo, el acceso al financiamiento es una variable que puede coadyuvar a la aparición de estos grupos. Sobre la economía de los conflictos armados y el terrorismo, v. la serie del International Peace Academy: David Malone y Mats Bredal (eds.): *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Boulder, 2002; Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.): *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner, Boulder, 2003; y Neil Cooper y Michael Pugh: *War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.

17. Centro de Estudios Nueva Mayoría: «Si Mesa renunciase en Bolivia, en Sudamérica habrán tenido lugar 10 interrupciones de mandatos presidenciales en 16 años», 7/3/05, disponible en <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/politica_internacional/050307.html>.

estuvieron acompañados por frecuentes, masivas y violentas protestas sociales, que en algunos casos fueron controladas por el Estado con estrategias de represión, exacerbando así el descontento popular. La pregunta clave es qué significado tiene la movilización social en la región, la fuerza que ha venido tomando el movimiento indígena, las propuestas separatistas en Bolivia, y el eco en sectores locales y regionales del proyecto bolivariano de Chávez. Una interpretación es que finalmente la democracia se ha internalizado, empoderando a actores que antes no estaban concientes de sus derechos como ciudadanos y de las obligaciones (transparencia y eficacia) de los gobernantes. Sumado a eso están el descontento con la pobreza y la desigualdad, que han servido de catalíticos. De esta manera, la desilusión es con el ejercicio de la democracia y la implementación del modelo neoliberal, es decir, con las personas, mas no con los modelos como tal. Otra interpretación es que el rechazo es hacia la democracia en tanto sistema político y cuerpo de valores y normas de comportamiento social. En este caso, es posible que el fenómeno se refiera a algo más profundo, al colapso de contratos sociales. Así, varias naciones de la región andina estarían asistiendo a un proceso de desconstrucción y reconstrucción, irónicamente asistido por la globalización y la democracia, y cuyos resultados son aún inciertos.

Entre tanto, la falta de claridad sobre las reglas fundamentales que manejan las relaciones sociales, económicas y políticas entre personas facilitan la difusión de la criminalidad, lo que a su vez debilita la gobernabilidad local, creando así un círculo vicioso que progresivamente erosiona el modelo democrático. Por otro lado, el proceso genera serios obstáculos a la cooperación entre Estados, especialmente en la implementación de tratados y acuerdos sobre seguridad y aplicación de la ley, pues ante la falta de referencias para las reglas básicas de convivencia, del uso legítimo de la violencia y de las transacciones en general, es imposible llegar a un acuerdo sobre la seguridad, su significado, y cómo alcanzarla.

El conflicto colombiano

Es innegable que el conflicto armado colombiano ha traspasado las fronteras de ese país. Desde hace mucho tiempo, como parte de su propia «diplomacia», miembros de las FARC y del Ejército de Liberación Nacional ya residían en el exterior para hacer contactos con partidos de izquierda, ONGs e incluso gobiernos o políticos que a título personal simpatizaran con la causa. Pero en los últimos años, tanto la economía de la guerra, basada en parte sobre el narcotráfico, como la intensidad del conflicto hicieron que el traspaso de los grupos armados ilegales a otros países se volviera más frecuente, y que desplazados

buscaran refugio en territorios vecinos. Así, en los últimos años, la presencia de las FARC y el ELN en la zona norte de Ecuador y en ciertas áreas de frontera de Panamá y Venezuela se ha vuelto recurrente. Allá no solo se esconden con campamentos de descanso y entrenamiento, sino que conforman redes de abastecimiento logístico y de avituallamiento, venden droga, buscan armas, e incurrir en prácticas de extorsión, secuestro, reclutamiento y suplantación del Estado. El fenómeno no se restringe a los países que colindan con Colombia: el secuestro y posterior asesinato en Paraguay de la hija del ex-presidente Raúl Cubas por cuenta de un grupo ilegal presuntamente asesorado por las FARC, demuestra el alcance de las redes ilegales. Por esto, no sorprende que el conflicto hubiera sido tildado de «amenaza» regional y que se convirtiera en un asunto complejo para las relaciones interestatales en la región andina y América Latina, con Colombia exigiendo más colaboración y control de sus vecinos para evitar que guerrilleros y paramilitares se escapen de las autoridades, y los vecinos reclamando mayor control colombiano para contener el problema en su territorio.

Todos los fenómenos mencionados indican que hay serias amenazas a la seguridad de los Estados, las instituciones y las personas

Pero, como se señaló, los roces entre Colombia y sus vecinos no son solo el fruto de problemas de coordinación. En el fondo existen profundos desacuerdos ideológicos y políticos sobre cómo superar el conflicto y el papel de EEUU a través del Plan Colombia, el cual se ha centrado en el fortalecimiento policial y militar para la lucha contra el narcotráfico y los grupos armados ilegales. Ecuador argumenta que la fumigación los afecta, Chávez visualiza el Plan Colombia como una estrategia de control regional de EEUU, mientras que Brasil lo percibe como un obstáculo para la construcción de su liderazgo en Suramérica y el resto de América Latina.

Todos los fenómenos mencionados indican que hay serias amenazas a la seguridad de los Estados, las instituciones y las personas. En teoría, los Estados tienen instrumentos domésticos e internacionales para contrarrestar las amenazas, pero es obvio, dada la situación de la región, que su eficacia y pertinencia son limitados.

Instrumentos disponibles¹⁸

La región andina tiene, por un lado, una serie de instancias propias, como la Comunidad Andina de Naciones, con su Carta Andina para la Paz y la Seguri-

18. Esta reflexión forma parte del trabajo que adelanta el Grupo de Seguridad Regional Andina de Fescol en Bogotá. Agradecemos a Germán Espero por su asistencia de investigación en el tema.

***Existe un
rico entramado
legal para
contrarrestar
las amenazas
no tradicionales
de seguridad***

dad y los compromisos de limitación de gastos destinados a la defensa externa, y, por el otro, mecanismos como el Grupo de Río, la recientemente inaugurada Comunidad Suramericana, la Organización de Estados Americanos (OEA) e incluso la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para facilitar el diálogo político entre Estados. La apretada agenda de cumbres propiciada por estos espacios, además de la diplomacia bilateral, debería contribuir a manejar las diferencias políticas y los problemas de coordinación. También existe el viejo Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, cuyo propósito original fue evitar agresiones mutuas entre países de la región y actuar por solidaridad colectiva en caso de ataques de Estados fuera de ella.

Por otra parte, existe un rico entramado legal para contrarrestar las amenazas no tradicionales de seguridad. Hay acuerdos multilaterales, subregionales y bilaterales. Por ejemplo, la Convención de Viena de 1988 ofrece herramientas para enfrentar el tráfico mundial de las drogas ilícitas abordando todos los aspectos de la problemática, desde el cultivo, la fabricación, la extracción, la preparación, la distribución, el lavado de activos y el desvío de sustancias químicas. El tratado especifica distintas modalidades de cooperación judicial y policial, como recibir testimonios de personas en otro país, presentar y solicitar documentos judiciales extranjeros u otra información, examinar objetos y lugares ubicados en otros países, y la extradición.

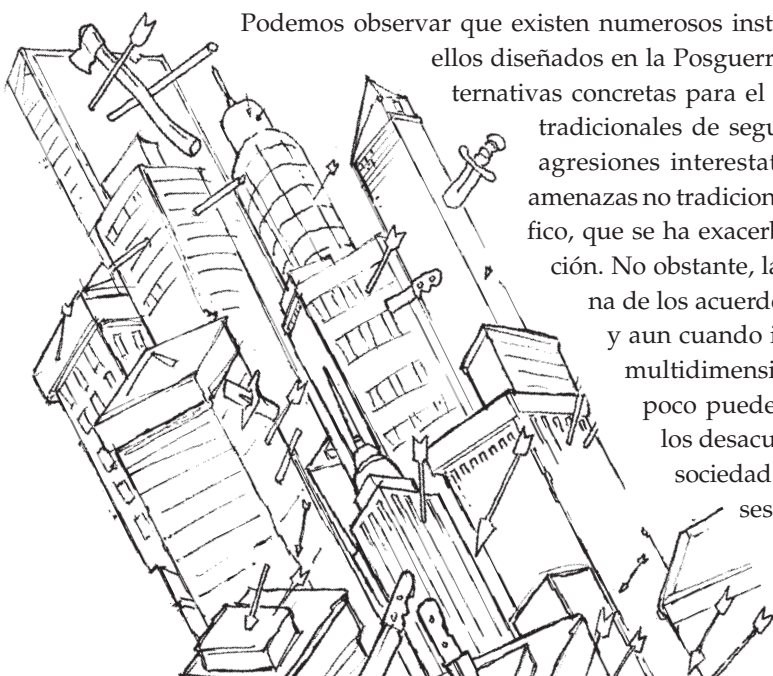
La Convención de Palermo de 2000 tipifica como delitos la participación o colaboración con grupos de delincuencia organizada, el lavado de activos, la corrupción y la obstrucción a la justicia –actividades utilizadas por grupos armados ilegales, terroristas y el crimen organizado transnacional. Sus protocolos abordan de manera específica los delitos de trata de personas, tráfico de migrantes y tráfico ilícito de armas de fuego. La Convención Interamericana de Cooperación Judicial Mutua, vigente a partir de enero de 2003, busca cerrarle espacios a los delitos fomentando la asistencia legal mutua en investigaciones, juicios y actuaciones penales, cuyo conocimiento sea competencia del Estado requirente. La Convención Interamericana contra la Corrupción, vigente a partir de 1999, logra un acuerdo sobre lo que se entiende por actos de corrupción, facilitando así la aplicación de la ley tanto a escala nacional como la cooperación internacional para procesar dichos delitos. La resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la ONU y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, en vigor a partir de octubre de 2003, ayudan a dar nociones más

concretas sobre la definición de actos terroristas (aún sin llegar a acuerdos absolutos sobre quiénes son «terroristas» y qué es el terrorismo como fenómeno), y enfocan mecanismos ya existentes contra la financiación del terrorismo.

La Carta Andina para la Paz y la Seguridad busca prohibir el uso de la fuerza entre los Estados de la subregión al igual que la proscripción de armas nucleares, químicas y biológicas, y además tiene como objeto la erradicación de las minas antipersonales y del tráfico ilícito de armas de fuego. En lo bilateral son múltiples los instrumentos existentes en forma de acuerdos, convenios, memorandos de entendimiento, cartas de intención, o acuerdos interinstitucionales de cooperación policial, judicial, militar y de inteligencia.

Adicionalmente, en 2002, el continente quiso revisar y actualizar los supuestos fundamentales de sus acuerdos políticos sobre seguridad. De esta forma, la Declaración de Bridgetown durante la XXXII Asamblea General de la OEA se basó en una visión multidimensional de la seguridad, evidenciando así un salto conceptual desde la seguridad estadocéntrica y enfocada en los asuntos estrictamente militares hacia las vinculaciones temáticas entre lo militar, lo económico y lo social, y hacia el carácter no estatal y transnacional de muchas de las llamadas amenazas de seguridad. Algo similar ocurre con el «Compromiso de Lima» de la CAN de 2002, y los «Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común» de 2004. En eso, al menos, ha habido acuerdos conceptuales –a pesar de las diferencias de prioridades de cada Estado, así no se hubieran logrado traducir en estrategias integrales claras y en acciones eficaces.

Podemos observar que existen numerosos instrumentos, muchos de ellos diseñados en la Posguerra Fría, que ofrecen alternativas concretas para el manejo de problemas tradicionales de seguridad, como posibles agresiones interestatales, y para aquellas amenazas no tradicionales, como el narcotráfico, que se ha exacerbado con la globalización. No obstante, la implementación plena de los acuerdos no se ha alcanzado, y aun cuando incorporan una visión multidimensional de la seguridad, poco pueden hacer para resolver los desacuerdos profundos en la sociedad de cada uno de los países de la región andina.



***No siempre
está claro
cuáles agencias
dentro de cada
Estado tienen
la responsabilidad
de atender
las solicitudes
de cooperación
de los vecinos***

Obstáculos a la cooperación

Los siguientes son algunos obstáculos a la implementación de los tratados y acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales existentes.

– Las ramas ejecutivas al más alto nivel son los principales artífices de los tratados y otros instrumentos de cooperación. Esto hace que su conocimiento por parte de funcionarios públicos competentes del nivel técnico, como jueces y policías, que son quienes deben usar dichas herramientas, sea limitado.

La misma dinámica hace que a veces se firmen acuerdos que no son pertinentes o que no añaden cosas nuevas a lo que ya existe.

– No siempre está claro cuáles agencias dentro de cada Estado tienen la responsabilidad de atender las solicitudes de cooperación de los vecinos, si se hacen a través de las cancillerías, de los militares (dado que se trata de «problemas de seguridad»), de los policías o del aparato judicial. Las demoras burocráticas hacen que las respuestas se dilaten en el tiempo, que no sean oportunas. En materia de asistencia legal mutua, por ejemplo, Colombia ha recurrido a las autoridades centrales competentes para dar o recibir cooperación. Sin embargo, Brasil y Ecuador no siempre hacen lo mismo.

– En el caso de Colombia, se ha visto que las modificaciones en la estructura del Estado, el paso de un sistema inquisitorio a uno mixto, más cercano al sistema acusatorio, y los cambios en el sistema judicial, como es el caso del Código de Procedimiento Penal, han generado incertidumbres sobre roles y responsabilidades entre agencias y en aspectos concernientes a la ley.

– La capacidad de los Estados para conocer, analizar y entender las dinámicas políticas de sus vecinos es limitada. Esta información es de «inteligencia» o información no reservada. Tanto las carencias del recurso humano en los organismos de seguridad como la falta de coordinación entre estos y las cancillerías y ministerios que se presentan en cada país, dificulta la recolección sistemática de información. Esto se presta para malentendidos diplomáticos.

– Las debilidades del recurso humano y de técnicas hacen que no se aprovechen los instrumentos de cooperación; los Estados no saben qué solicitar o no pueden responder los requerimientos de otros. Por ejemplo, aun en los casos

en que Panamá quisiera cooperar decididamente con Colombia en materia de seguridad e inteligencia, ese país no tiene recursos para satisfacer las necesidades de la cooperación. Panamá carece de fuerzas militares y en su lugar toda la responsabilidad de la defensa y la seguridad recae sobre la Policía Nacional, que todavía no cuenta con el entrenamiento adecuado para contrarrestar amenazas de grupos armados ilegales. Otro ejemplo son las incompatibilidades en los sistemas de comunicación entre Colombia y Brasil y entre Colombia y Ecuador.

– Finalmente están los problemas de orden político y las prioridades de los gobiernos de turno de acuerdo con sus percepciones de seguridad y la voluntad de los líderes de hacer cumplir los tratados.

Reflexión final

Si existen diferencias políticas importantes entre los Estados, ¿qué puede hacerse para contrarrestar los problemas de seguridad de la región? Hay al menos un mínimo denominador común sobre actividades tipificadas como delitos que pueden formar parte de fenómenos más amplios y sistemáticos: narcotráfico, redes traficantes transnacionales, conflictos armados o terrorismo. Es posible promover desde un enfoque técnico la aplicación de la ley en este ámbito sin entrar a discutir, como en el caso de Colombia, si la Política de Seguridad Democrática de la administración Uribe es viable o legítima. En este sentido, organismos regionales como la CAN o la OEA pueden financiar e implementar entrenamientos y capacitaciones a funcionarios públicos, o ayudar a reestructurar burocracias estatales. Pueden también promover el diálogo directo entre las autoridades responsables de la cooperación judicial, policial, de inteligencia y militar para hacer eficiente la asistencia mutua en las temáticas.

No obstante, una dimensión clave de la seguridad es más de carácter local y profundo en cuanto al funcionamiento de las sociedades y la existencia de unidades político-administrativas como el Estado-nación. La región andina tiene el reto de reconstruir naciones, un desafío que seguramente requerirá esfuerzos de la región y fuera de ella, lo mismo que un buen entendimiento sobre las dinámicas locales de poder.