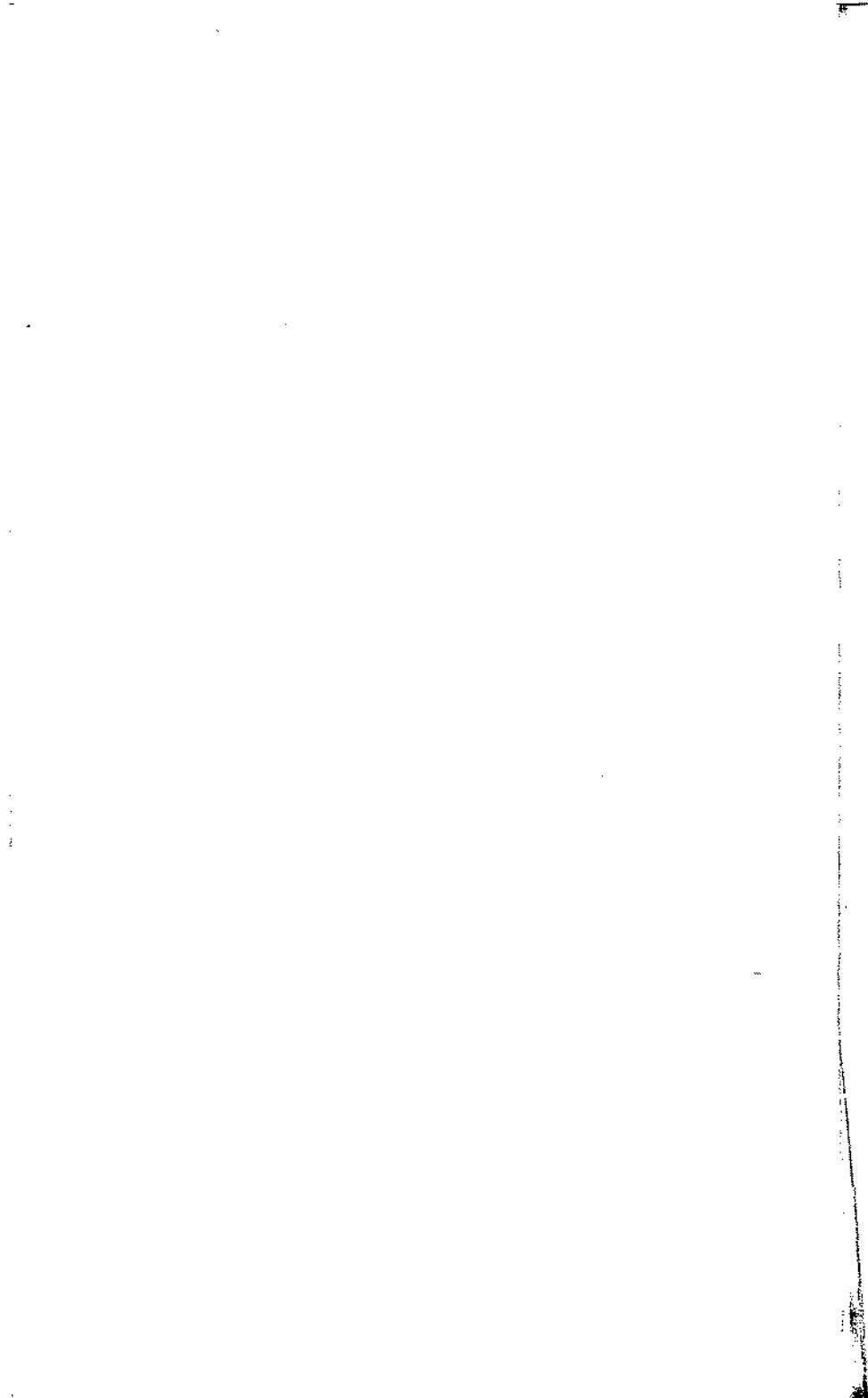


MARCO CEPIK • SOCORRO RAMÍREZ (EDITORES)

AGENDA DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA

PRIMERAS APROXIMACIONES

**AGENDA DE SEGURIDAD
ANDINO-BRASILEÑA
PRIMERAS APROXIMACIONES**



MARCO CEPIK • SOCORRO RAMÍREZ (EDITORES)

AGENDA DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA

PRIMERAS APROXIMACIONES

© FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG EN COLOMBIA (FESCOL)

Calle 71 n° 11-90

Bogotá-Colombia

Teléfono

(57 1) 347 30 77

Página web

www.fescol.org.co

© INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI),

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

© UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

PRIMERA EDICIÓN

Bogotá, diciembre de 2004

ISBN 958-8128-09-9

COORDINACIÓN EDITORIAL

Martha Cárdenas

Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Ángela Vargas

DISEÑO DE LA CARÁTULA

Camila Cesarino Costa

ILUSTRACIÓN DE LA CARÁTULA

Luis Fernando Ramírez

IMPRESIÓN

Servigraphic Ltda

Las ideas y opiniones expresadas en cada trabajo son responsabilidad de las autoras y los autores y no comprometen a las instituciones que contribuyeron a la realización de los conversatorios y a la edición de este libro.

Contenido

PRESENTACIÓN.....	13
<i>Wolf Grabendorff</i>	

PRIMERA SECCIÓN

PROYECTOS Y CONCEPTOS

TRES REUNIONES ANDINO-BRASILEÑAS:
SÍNTESIS DE ACUERDOS Y DESACUERDOS

Socorro Ramírez

[19]

Síntesis de un amplio debate.....	23
-----------------------------------	----

SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA: CONCEPTOS, ACTORES Y DEBATES

Adrián Bonilla-Marco Cepik

[37]

¿De la seguridad nacional a la seguridad multidimensional?.....	41
Actores: gobiernos y organismos internacionales.....	50

Amenazas estatales y no estatales, locales y regionales	72
Bibliografía	88

SEGUNDA SECCIÓN

AGENDA DE SEGURIDAD DE CADA PAÍS

LA POLICIALIZACIÓN DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD DE BOLIVIA

Juan Ramón Quintana Taborga

[97]

Introducción	97
La gestión política de la seguridad: abdicación civil e indefensión estratégica	102
Política militar o "pacto de reciprocidad informal"	117
Conflictividad interna y seguridad	129
Bibliografía	142

LA AGENDA DE SEGURIDAD DE BRASIL:
DE LA AFIRMACIÓN SOBERANA HACIA LA COOPERACIÓN

Alcides Costa Vaz

[145]

Introducción	145
La agenda de Brasil frente a los temas y procesos de seguridad internacional en el ámbito global	147
La dimensión regional de la seguridad en la política brasileña	153

Los condicionamientos domésticos de las políticas de seguridad y defensa	159
Conclusión	172
Bibliografía	173

LA SEGURIDAD EN EL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Francisco Leal Buitrago

[175]

Antecedentes	175
Implementación de la política de seguridad	180
Identidad normativa de la seguridad democrática	187
Derrotas y triunfos políticos del gobierno	201
La seguridad impulsa la reelección presidencial	207
Balance de la política de seguridad democrática	217
Bibliografía	241

LA VULNERABILIDAD ESTRUCTURAL
DE LA AGENDA DE SEGURIDAD ECUATORIANA
FRENTE AL DETERIORO REGIONAL ANDINO

Pablo Celi

[243]

Aspectos críticos para la determinación de prioridades en seguridad	243
Las relaciones bilaterales: entre la unipolaridad y la cooperación regional multicéntrica	261
Las otras dimensiones multilaterales	276
Las relaciones internas deficitarias	285
La fragilidad de la arquitectura institucional	288
Bibliografía	290

LA AGENDA DE SEGURIDAD DEL ESTADO PERUANO
A INICIOS DEL SIGLO VEINTIUNO

Marco Velarde Rodríguez

[293]

Introducción	293
La agenda de seguridad nacional del Estado peruano	294
La política de seguridad nacional y su influencia en las relaciones exteriores	306
Estructura institucional del sistema de defensa nacional peruano	311
Bibliografía	314

LA AGENDA DE SEGURIDAD DE VENEZUELA
¿RUPTURA O CONTINUIDAD DEL PARADIGMA?
UN ANÁLISIS PRELIMINAR

Ana María Sanjuán

[317]

Introducción	317
Antecedentes	319
Marco político-normativo de la agenda de seguridad de Venezuela	327
Prioridades nacionales en los diferentes planos de seguridad. Relaciones bilaterales de seguridad y temas especiales (narcotráfico)	335
A manera de conclusión	356
Bibliografía	357

TERCERA SECCIÓN
DINÁMICAS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA

TENDENCIAS ACTUALES Y RETOS PARA EL PROHIBICIONISMO
EN LA REGIÓN ANDINA Y BRASIL

Alexandra Guáqueta

[365]

Introducción	365
Narcotráfico sin fronteras	367
Los problemas de la región andina	370
La agenda antidrogas	376
Reflexión final: temas para la agenda antidrogas de la región andina	385
Bibliografía	387

TERRORISMO Y SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA

César Montúfar

[391]

Contexto hemisférico y regional de la lucha antiterrorista	393
Instrumentos internacionales vigentes en la lucha antiterrorista	401
Elementos para una agenda de seguridad andino-brasileña en relación con el terrorismo	406
Bibliografía	412

EL TEMA DEMOCRÁTICO Y LA SEGURIDAD MULTILATERAL

Carlos A. Romero

[415]

Introducción.....	415
La perspectiva multilateral.....	421
Consideraciones actuales sobre la defensa de la democracia y el tema de la seguridad.....	430
Conclusiones.....	440
Bibliografía.....	444

DESARROLLO Y SEGURIDAD EN LA VECINDAD ANDINO-BRASILEÑA

Socorro Ramírez

[449]

Antecedentes: concentración en el límite y olvido de las fronteras.....	451
Problemática fronteriza, iniciativas y resultados.....	458
Mecanismos multilaterales y su impacto en la integración y la seguridad fronteriza.....	482
Conclusiones.....	498
Bibliografía.....	504
SIGLAS.....	509
AUTORES.....	513

Presentación

El proyecto La cooperación en seguridad regional andina nació en enero de 2004 como proyecto regional de la Friedrich Ebert Stiftung (FES), y su objetivo principal es sensibilizar a los actores principales y a la sociedad civil sobre la importancia de la nueva agenda de seguridad, caracterizada por la interdependencia entre las concepciones de la seguridad global, regional y pública.

Para el proyecto regional y las oficinas de la FES en Bolivia, Brasil, Colombia Ecuador, Perú y Venezuela es grato entregar esta publicación, en la que se presentan, desde distintas ópticas, las materias que afectan la situación de seguridad de cada uno de los países, de la región andina en su conjunto, y de lo que se considera como un área geográfica ampliada, con la inclusión de Brasil, país que en los últimos años ha venido asumiendo un papel de liderazgo en el área.

Este libro es el resultado de un proyecto más ambicioso, en el que participan, desde 2001, Flacso-Ecuador, la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) de Porto Alegre, la Universidad Torcuato Di Tella de Argentina, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Central de Venezuela.

La FES se vinculó en 2003 a este proyecto académico, mediante el patrocinio y organización de tres conferencias internacionales en Bogotá, Brasilia y Caracas, en las que el enfoque

central fue la agenda andino-brasileña. En los encuentros participaron, conjuntamente con los expertos académicos en seguridad de los países andinos, argentinos y brasileños—algunos de cuyos trabajos se incluyen en esta publicación—, diplomáticos, militares, parlamentarios y representantes de la sociedad civil. En dichos encuentros se abrió una amplia agenda de discusión, que aún no termina.

El análisis se centró en el concepto de seguridad, pues se consideró fundamental esclarecer cómo, a partir de las diferentes amenazas regionales, éste se ha ido adaptando, o, mejor, ampliando, con conceptos como la seguridad pública y la seguridad humana. En el debate ha podido constatarse también cómo este tópico ha crecido en la agenda, aun cuando los actores políticos todavía no parecen estar preparados para traducir este consenso en decisiones y políticas públicas que concreten una agenda común de seguridad.

En las discusiones ha quedado en claro la necesidad de reflexionar acerca de algunos puntos esenciales, como la identificación de las agendas comunes y las posiciones de los Estados que tienen impacto en las políticas de la región; los aspectos centrales de las agendas de seguridad de cada país; las políticas de seguridad en los distintos ámbitos; y la institucionalidad, factor clave para adelantar, de manera conjunta, una política en este campo. Así mismo, la importancia de analizar las políticas de seguridad internacional, la naturaleza de los conflictos internos y la arquitectura institucional y el sistema legal de los Estados.

Como podrá observarse a lo largo de estas páginas, es evidente que todavía no existe una agenda de seguridad andino-brasileña, y que, en principio, sería necesario construir una. Los países andinos y Brasil se han mantenido históricamente de espaldas a sus realidades mutuas, pese a que

los problemas comunes empiezan a hacerse evidentes. En el contexto del actual proyecto de integración sudamericano (Comunidad Sudamericana de Naciones) no debe olvidarse la redefinición del concepto de la seguridad de la región, indispensable para su participación en el sistema internacional cambiante.

La FES espera, con su proyecto regional y con la publicación de este libro, abrir una discusión plural e interdisciplinaria para que los partidos políticos, las universidades, los medios de comunicación y la sociedad en general se involucren en la creación de una agenda de seguridad común, y contribuyan a llenar el vacío de información y participación existente. Buscamos también coadyuvar a orientar la investigación académica hacia terrenos útiles, para ampliar el panorama desde el cual se trazan las políticas públicas, y ofrecer alternativas de acción.

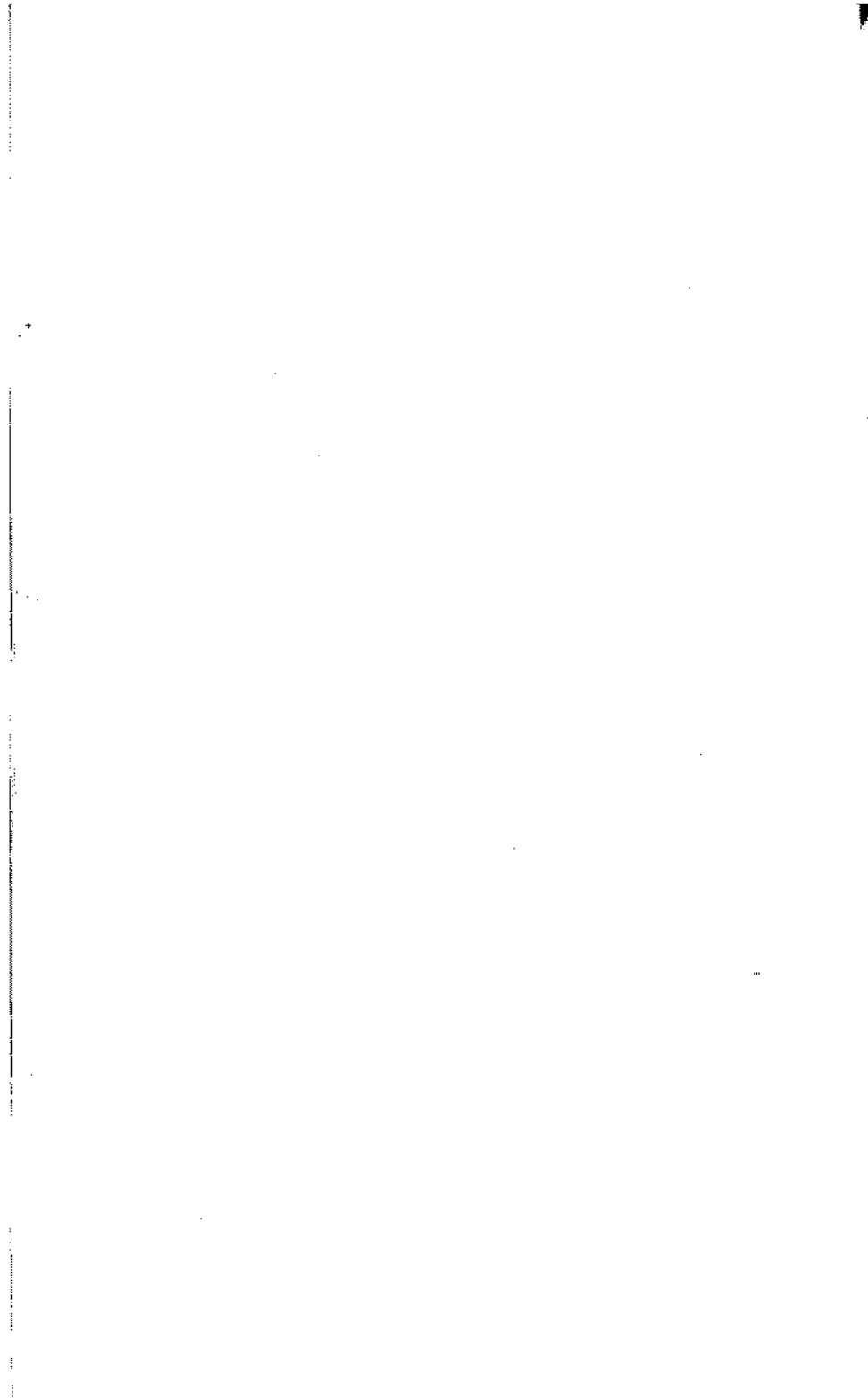
Quiero agradecer a los editores, a los autores y a todos los participantes en las tres conferencias internacionales por su excelente trabajo; a los equipos de las oficinas de la FES en Brasil, Colombia y Venezuela por crear las condiciones necesarias para los debates previos a esta publicación; y, especialmente, a Martha Cárdenas y a Juan Andrés Valderrama por su labor en la edición y publicación del libro. Por último, espero que los lectores puedan usarlo como una invitación a involucrarse en un tema que cada día adquiere más importancia.

WOLF GRABENDORFF

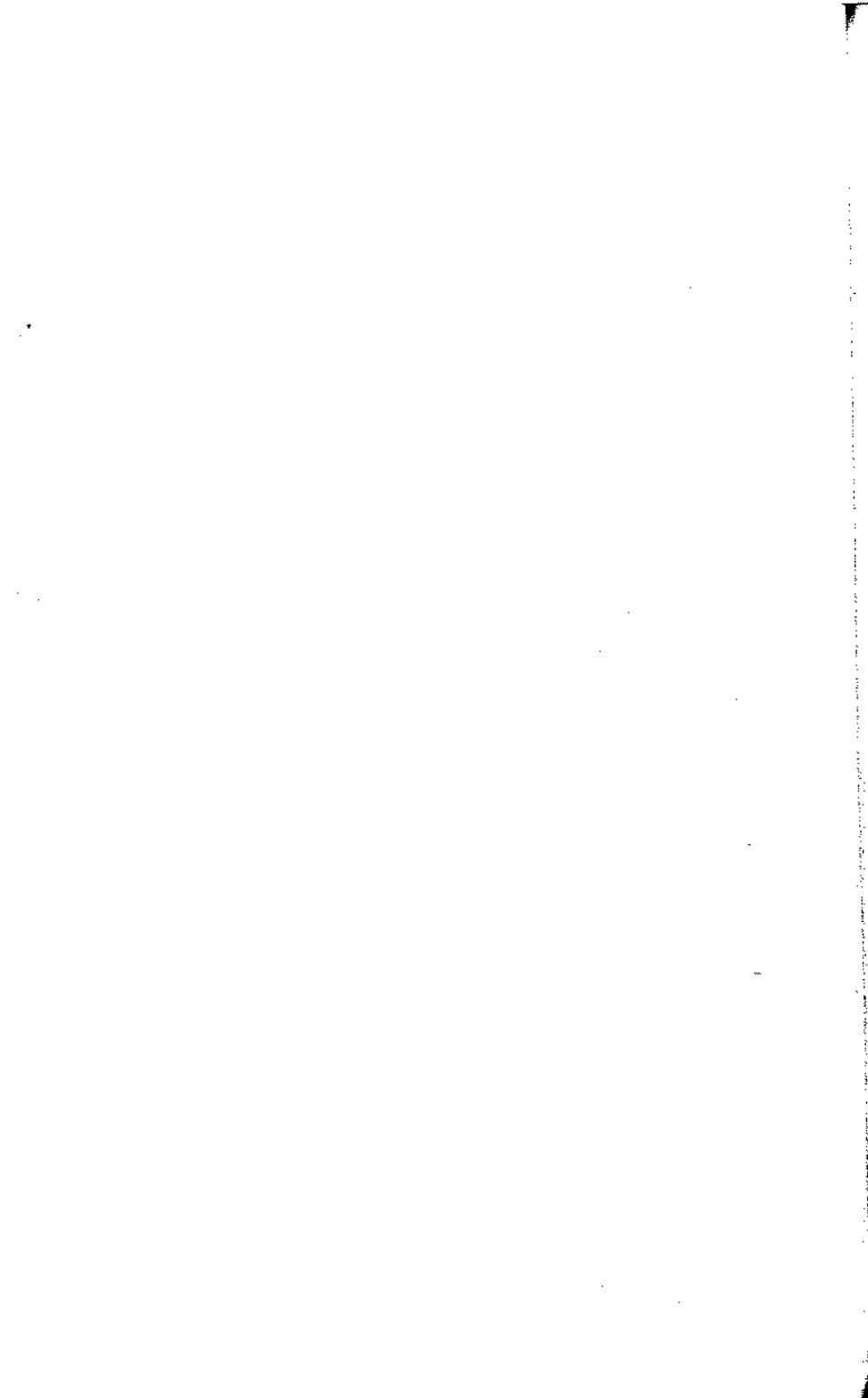
Director de Fescol

COORDINADOR DEL PROYECTO LA COOPERACIÓN

EN SEGURIDAD REGIONAL ANDINA



PRIMERA SECCIÓN
PROYECTO Y CONCEPTOS



Tres reuniones andino-brasileñas: síntesis de acuerdos y desacuerdos

Socorro Ramírez

El desconocimiento mutuo, el extrañamiento cultural y la debilidad de los lazos políticos, culturales y sociales han sido algunas de las características de las relaciones entre las naciones andinas —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela— y de éstas con Brasil. Esa larga historia durante la cual estos países han vivido de espaldas unos de otros es contraproducente en el marco de las tendencias internacionales en curso, de las negociaciones hemisféricas actuales y de las complejas dinámicas internas en que se debaten cada una de las naciones y la región.

Con el fin de contribuir a superar esas características de las relaciones andino-brasileñas, a formular políticas internacionales más consistentes y a identificar mecanismos que permitan hacerle frente a las amenazas y los retos compartidos, académicos andinos y brasileños¹ hemos impulsado iniciativas y construido espacios de debate e investigación conjunta, que

1 El equipo original del proyecto estuvo conformado por Adrián Bonilla, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador; Marco Cepik, de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul; Ana María Sanjuán, de la Universidad Central de Venezuela (UCV); y Socorro Ramírez, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri) de la Universidad

dieron origen a la primera etapa del proyecto andino-brasileño que hoy presenta sus resultados en este libro.

La idea inicial del proyecto surgió en Caracas, en medio del taller "América Latina y el Plan Colombia: ¿estabilidad o crisis?", organizado, el 29 de mayo de 2001, por el Grupo académico Colombia-Venezuela, que con el impulso de la Universidad Central de Venezuela y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, ha adelantado un proyecto binacional durante más de una década. La idea empezó a tomar forma a partir de un proyecto de investigación sobre seguridad propuesto por el Grupo de estudios estratégicos brasileños, que se nutrió de la experiencia de las cátedras andinas impulsadas por la Flacso, sede Ecuador, la cátedra de fronteras e integración del Iepri y los talleres sobre el conflicto colombiano y sus vecinos realizados en el marco de la Red espacio y territorio de la Universidad Nacional de Colombia, que permitieron la participación de los impulsores del proyecto. Durante la primera etapa hubo tres conferencias regionales, organizadas por las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung de Brasil, Colombia y Venezuela.

La primera conferencia, realizada en Bogotá el 15 y 16 de mayo de 2003, reunió a unas cincuenta personas, entre quienes se encontraban embajadores y agregados de defensa junto con profesionales de centros académicos de los seis países.

☞ Nacional de Colombia. Posteriormente se incorporaron Mónica Hirst, del Centro de Estudios Brasileños; Manuel Mindreau, del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico de Perú; y Juan Ramón Quintana, de la Universidad de la Cordillera de Bolivia.

Veinte expositores que intervinieron en siete paneles² moderados por ex cancilleres o por académicos, sumados a otra veintena de invitados, suscitaron un amplio debate. Comenzó entonces una rica discusión sobre el impacto de los cambios internacionales y regionales en la seguridad, y surgió la necesidad de comprender mejor los procesos en curso en cada uno de los países andinos y en Brasil, y de precisar los conceptos y la perspectiva de la sociedad civil para abordar las materias que podrían hacer parte de una agenda andino-brasileña de seguridad³.

La segunda conferencia tuvo lugar en Brasilia, del 20 al 21 de octubre de 2003, y en él participaron treinta personas en seis paneles⁴; giró en torno a la seguridad, pero en esta ocasión referida a la amazonia compartida por todos los países de la subregión, al lugar que ocupan allí el crimen organizado

2 Las relaciones diplomáticas y de seguridad entre los países andinos y Brasil; La inserción internacional de seguridad de Brasil y la región andina; La perspectiva desde Estados Unidos: terrorismo y narcotráfico; El conflicto colombiano y la dinámica política regional y global; Los temas de seguridad estatal y humana: contenidos y prioridades; Los mecanismos de cooperación en seguridad andino-brasileña; y, Los desafíos para la agenda de seguridad andino-brasileña.

3 Una síntesis de los debates de ese primer evento se encuentra en Socorro Ramírez. "Acercando a los vecinos. Agenda de seguridad andino brasileña". En *Análisis Político*. 50: 40-54. Iepri. Septiembre-diciembre de 2003. Bogotá.

4 Seguridad y desarrollo en la amazonia: el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica; Amazonia como problema de seguridad: perspectiva sobre el Sistema de Vigilancia Amazónica (Sivam); Sociedad civil en los temas de seguridad: amazonia y América latina; Crimen organizado y narcotráfico como temas de seguridad regional; El papel de las fuerzas armadas en la seguridad regional; y, Agenda de seguridad andino-brasileña: temas y controversias.

y el narcotráfico y al papel que deberían cumplir en un esquema de seguridad regional tanto las fuerzas armadas como el Sistema de Vigilancia Amazónica (Sivam-Sipam) instalado por Brasil. Es de destacar en esta ocasión la participación de diplomáticos y militares brasileños y colombianos.

La tercera conferencia, efectuada en Caracas del 28 al 30 de junio de 2004, sesionó con una veintena de personas, comprometidas directamente en la elaboración de los artículos del presente libro. La discusión se centró, primero, en la revisión de las políticas de seguridad de los seis países; luego, en torno a las problemáticas planteadas por Estados Unidos como prioridades y a las que atraviesan la subregión: la cuestión de las drogas y el crimen organizado, el terrorismo, la seguridad y el desarrollo fronterizo; finalmente, a manera de balance se compararon los casos nacionales y las tendencias regionales al respecto.

Las tres conferencias constituyen la primera etapa, exploratoria y de acercamiento, tanto a la problemática de la seguridad como entre centros académicos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y culmina con la publicación de este volumen.

La segunda etapa del proyecto "Relaciones andino-brasileñas: políticas, seguridad e integración", prevé desarrollar tres tipos de actividades. Primero, la construcción y el desarrollo de un proyecto de investigación que permita profundizar el conocimiento mutuo en áreas como la política internacional de cada país de la subregión, en particular hacia la amazonia y las zonas fronterizas; las instituciones de integración, cooperación o concertación: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca), Comunidad

Andina (CAN)-Mercosur; y las relaciones con Estados Unidos. Segundo, el impulso de una cátedra subregional y de pasantías para el trabajo conjunto de documentos y la realización de entrevistas con personal gubernamental. Tercero, la organización de conversatorios con grupos focales conocedores de esta problemática y de nuevos seminarios regionales.

SÍNTESIS DE UN AMPLIO DEBATE

En el debate abierto por este proyecto durante los tres eventos mencionados se expresó una amplia gama de personas provenientes de centros académicos y de instituciones estatales vinculadas a la diplomacia y a las fuerzas armadas de cada uno de los seis países. Parte del contenido del debate, que agrupo en diez puntos centrales, muestra posiciones diferentes en distintos tópicos que también se ponen de presente en los artículos de este libro y que dejan planteadas preguntas de investigación y materias de reflexión para etapas posteriores.

1. DINÁMICAS DE SEGURIDAD GLOBAL

En esta temática se logró un cierto consenso. Las expectativas globales de paz que surgieron tras el fin de la guerra fría cedieron muy pronto el paso a nuevas fuentes de inestabilidad. En ese nuevo contexto, Estados Unidos convirtió la preocupación por su propia seguridad en eje de su política exterior y definió en torno a ella las prioridades y las materias de la agenda de seguridad global. Después del 11 de septiembre de 2001, ha centrado sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo global y ha ido gestando un nuevo ordenamiento de seguridad que trata de imponer de manera unilateral mediante presiones,

coaliciones *ad hoc* y "guerras preventivas", según su propia conveniencia.

2. SITUACIÓN DE LA REGIÓN ANDINA Y DE BRASIL, Y RELACIONES MUTUAS

En este punto se manifestaron más divergencias, algunas de las cuales surgen porque los problemas de otros países o de la región se abordan sólo desde la perspectiva nacional de quien analiza.

En general, se asume que los cambios internacionales han tenido impactos distintos en los países andinos y en Brasil, aun cuando se destacan diferencias en la forma en que éstos han sido asumidos y procesados. En los países andinos las nuevas tendencias globales en materia de seguridad han llevado, con matices e intensidades diversas, a que buena parte de sus gobiernos se hayan involucrado en los asuntos que Washington ha definido como amenazas globales, asumiendo la interpretación estadounidense de la situación regional y de lo que hay que hacer para mejorarla. En consecuencia, la mayoría de sus gobiernos tiende a calificar a sus opositores internos como terroristas, a ver a algún vecino como la principal fuente de inseguridad y a minimizar las dificultades que tiene cada uno para insertarse de manera no empobrecedora en el mundo global, dificultad que ha conducido a crisis económicas y sociales y ha repercutido en una inestabilidad e ingobernabilidad crecientes. Hubo consenso en que los procesos de integración andina no produjeron entre sus miembros el grado de complementariedad que permitiera enfrentar de manera conjunta esas dificultades y las amenazas no convencionales a la seguridad subregional. En cambio, no hubo pleno acuerdo

sobre las causas que han inducido el aumento de las recriminaciones mutuas y el freno a la cooperación transfronteriza. Algunos participantes dicen ver diferencias en la forma en que los países andinos y Brasil han enfrentado los problemas y las amenazas a su seguridad; en particular, en el hecho que este último, al menos hasta ese momento, había excluido a las fuerzas armadas de acciones contra el crimen organizado y los problemas de orden público. Otros plantearon preguntas más amplias en torno a las posibilidades de que Brasil y los países andinos desarrollen una agenda regional de seguridad. Así, por ejemplo, existe la percepción de que en la medida en que éste considere la cuestión amazónica como un asunto exclusivamente suyo se impide el manejo cooperativo de un área en la que todos los países de la subregión deben hacer frente a amenazas transnacionales. Se afirmó también que Brasil da más importancia a las relaciones bilaterales con los países andinos que con la subregión en su conjunto. Algunos se preguntaban si es consciente de los temores que genera entre sus vecinos andinos y de los costos que su liderazgo le supone.

3. EL CONFLICTO COLOMBIANO Y LA SEGURIDAD REGIONAL

A este respecto se expresaron, *grosso modo*, dos tipos de posiciones, que parten de una mirada distinta de la naturaleza del conflicto colombiano. Según algunos participantes, la confrontación armada colombiana tendería a derramarse y extenderse hacia sus vecinos, convirtiéndose así en una amenaza no sólo para cada país colindante, sino, incluso, para toda la región, y cualquier actuación en común de los vecinos con Colombia sería involucrarse en ese conflicto. Para otros, en cambio, sin desconocer que —por su amplitud, su carácter

violento y sus vínculos con el problema de las drogas— la situación colombiana reviste en el contexto regional una importancia singular, lo que sucede en la región no se debe sólo a los efectos de ese conflicto, sino también a las interacciones que establecen con él distintos sectores de países colindantes debido a la crisis de las naciones andinas y a los problemas internos de Brasil. Las dificultades de cada nación le generan su propia inestabilidad, favorecen ecos muy diversos entre todos los vecinos y facilitan la articulación de redes ilegales transnacionales.

El debate apuntó, incluso, a problemas más hondos, que exigen superar las miradas nacionales para abordar problemas entre vecinos o asuntos regionales. Surgió la pregunta de si cada país solo puede hacerle frente a los problemas de seguridad, en particular a los que ocurren en las fronteras, o si, más bien, dadas las interdependencias y el carácter transnacional de varias de esas amenazas la actuación conjunta es impostergable. Se discutió, así mismo, si la amenaza regional surge del conflicto colombiano mismo o, más bien, de la política prohibicionista, represiva y militarista de Estados Unidos frente a las drogas y al terrorismo, política que tiende a extenderse a toda la región a partir del conflicto colombiano. No pocos expresaron que esa política impuesta por Estados Unidos constituye la más grave amenaza a la seguridad regional, y que la violencia reinante en Colombia ha adquirido fuerza, en alguna medida, de esa estrategia de Washington.

Las respuestas a estas preguntas quedan pendientes para futuras investigaciones conjuntas que esclarezcan los problemas más allá de las encrucijadas políticas de cada país, que permitan entender las dinámicas internas, intermésticas y externas

y, en particular, las que se desarrollan con ocasión del conflicto colombiano.

4. CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA

Este aspecto mereció consideraciones previas. En primera instancia, como premisa, se arguyeron diversos argumentos en favor de la construcción de tal agenda: la seguridad ocupa el primer plano de las preocupaciones globales y afecta ya muchas de las relaciones bilaterales y multilaterales regionales y globales; existen amenazas comunes derivadas del crimen transnacional organizado; la crisis interna en cada país andino y, en particular, la confrontación colombiana, sus efectos y las interacciones que han establecido con ella algunos sectores de países colindantes se han ampliado y están entorpeciendo las relaciones entre los vecinos. Para algunos, además, se requiere una agenda subregional para contrarrestar la estrategia de seguridad que Estados Unidos ha ido construyendo para la región a partir de sus propios intereses, más que de las situaciones y prioridades suramericanas.

5. DEFINICIÓN DE SEGURIDAD

Se insistió también en el reconocimiento de que para desarrollar una agenda de seguridad común andino-brasileña es necesario empezar por aclarar de qué seguridad se habla. Para algunos, se refiere a los individuos y se identifica con la seguridad de los ciudadanos frente al delito común. Para otros, debe restringirse a la sensación que experimenta una persona o una colectividad de estar protegida de las posibles

amenazas en contra de su vida, su integridad, su libertad, sus bienes y sus costumbres. Otros más abogan por el concepto de seguridad humana, que aspira a enfrentar todos los problemas que afectan la vida de las personas e incluye todo a lo que aspiran. Sin embargo, esta concepción fue objeto de un amplio debate. Se arguye que la noción de seguridad humana suprime cualquier posibilidad de gradación y ordenamiento de los problemas, paraliza toda capacidad operativa al no definir dónde comienzan ni dónde terminan las amenazas a la seguridad y tiene el riesgo de *securitizar*, en un sentido represivo, los asuntos más diversos. Se preguntan si al asignarle la misma importancia a la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y políticas de una población que a la seguridad física de los individuos no se estarían legitimando implícitamente las amenazas a la seguridad física de una parte de la población en razón de la lucha por la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y políticas de la otra parte. La seguridad física de toda la población constituye la condición previa e indispensable, aunque no suficiente, para que una sociedad pueda avanzar en la satisfacción de las necesidades básicas de todos sus miembros. Y puesto que es impensable si la vigencia del Estado democrático no se encuentra asegurada también, ésta última en un componente indispensable de la seguridad de los individuos y de la sociedad entera. Se agregó que, de todas formas, a la par con el progreso en la seguridad de los individuos y del Estado democrático, este último debe satisfacer cada día de manera más equitativa las necesidades de sus miembros, pero no como problema de seguridad sino como deber de solidaridad y parte fundamental de su legitimidad. Se señaló la importancia de establecer la diferencia entre seguri-

dad y defensa, y de definir muy bien el papel de las fuerzas armadas en donde existen serias amenazas al Estado, por conflictos armados internos o por problemas de orden público no violentos. Finalmente, se preguntó si los ejércitos no han comenzado a perder su razón de ser en la medida en que parecen haber disminuido las amenazas externas a las soberanías nacionales.

6. DELIMITACIÓN DE LO QUE CONSTITUYE UNA AMENAZA

Se debatió sobre quién tiene el derecho de definir qué constituye una amenaza y qué no, y cuáles son las amenazas que se ciernen sobre una colectividad, sea esta nacional, regional, hemisférica o mundial, a qué título lo hace y mediante qué procedimientos. Las respuestas a esta difícil pregunta quedan sujetas también a reflexiones ulteriores. Por lo general, suele definirse como seguridad el hecho de estar protegido frente a lo que los distintos gobiernos, y sobre todo los gobiernos de las potencias mundiales o regionales, experimentan y definen como amenaza, y que por ello se supone que lo constituye también para toda la sociedad y el resto del mundo. Pero, en ocasiones, lo que representa un factor de seguridad para un gobierno o para los Estados más fuertes se convierte en amenaza para los débiles o para una parte de la sociedad. Por eso la seguridad requiere, en cada caso concreto, de una definición más precisa de acuerdo con lo que la persona, la colectividad o el Estado perciben como amenaza. De lo contrario, la seguridad podría significar todo y nada. Se sugiere la conveniencia de entender las amenazas a la seguridad en un sentido restrictivo, como riesgos de agresión violenta e intencional que ponen en peligro la vida, la libertad y la propiedad bien sea del

individuo o de toda una sociedad y de su Estado; se señala también que según la magnitud y orientación de las amenazas, la seguridad puede adquirir una dimensión social o política. Como ya se dijo, la seguridad del Estado es una condición necesaria para la seguridad de los individuos y las sociedades frente a posibles amenazas externas o internas. Pero la seguridad del Estado debe estar acompañada, necesariamente, por la seguridad de las instituciones democráticas. Una preocupación unilateral por la seguridad del Estado, no sujeta a los controles de la democracia, puede convertirse en la mayor fuente de inseguridad para los individuos y las sociedades.

En el debate quedaron planteadas numerosas preguntas centrales: ¿cuál es el papel del Estado —sobre el que recae la tarea de mantener la seguridad interna y externa— en la determinación de los riesgos y amenazas que se ciernen sobre una sociedad? ¿Es la seguridad una condición indispensable para el desarrollo de la democracia o, por el contrario, es la misma democracia la que hace posible y garantiza la seguridad? ¿Qué diferencia lo que constituye una verdadera amenaza a la seguridad de lo que es un mero problema que requiere solución?

En el debate se insiste, además, en la necesidad de diferenciar las amenazas convencionales que se derivan de un ataque por parte de otro Estado, las no tradicionales de actores no estatales, las amenazas internas al Estado y la sociedad por parte de organizaciones armadas ilegales, la transformación de ciertos problemas estructurales como los conflictos sociales y la debilidad institucional en amenazas a la seguridad. Se anota que, en este último terreno, es necesario distinguir entre problemas urgentes e importantes. Cuando los problemas

urgentes desencadenan verdaderas amenazas a la seguridad, requieren respuestas inmediatas y exigen en ocasiones el recurso a la fuerza estatal con la cooperación ciudadana. Pero este tipo de medidas deben ir acompañadas, dentro de las limitaciones y los ritmos que imponen la economía y la política, de medidas que comiencen a atender seriamente los problemas importantes. Ninguno de esos dos esfuerzos, asumido de manera aislada, puede alcanzar buenos resultados.

7. AMENAZAS A LA SEGURIDAD REGIONAL

En la subregión andino-brasileña ha habido el tránsito de las amenazas convencionales interestatales a las no convencionales derivadas de redes criminales y de las que han sido señaladas como tales en la cruzada prohibicionista-represiva impuesta por Estados Unidos. Existe una enorme dificultad para determinar lo que significan estas amenazas globales no convencionales, cómo se concretan en el contexto subregional y de qué manera pueden ser enfrentadas conjuntamente. Un elemento de inseguridad estructural compartido es el incremento de la criminalidad en todas las urbes de la región andina y en Brasil, así como los problemas en las fronteras. Hay elementos que apuntan a la existencia de problemas de seguridad regional, que se producen ante todo desde Colombia, pero que provienen también de los países vecinos que comparten agudas crisis económicas, políticas y sociales. La discusión está en si estos asuntos constituyen amenazas a la seguridad regional, en qué podría incidir en su transformación de problemas en verdaderas amenazas, y en si la agenda de seguridad regional es algo más que la simple sumatoria de los conflictos existentes en cada nación.

8. DEFINICIÓN DE TERRORISMO Y SU PERTINENCIA PARA LA SUBREGIÓN ANDINO-BRASILEÑA

El término terrorismo designa sólo una modalidad de acción violenta. Pero no toda forma de acción violenta es terrorista y mucho menos de terrorismo internacional. Hay que subrayar, además, que no se puede equiparar la protesta y la movilización social con el terrorismo. Por otra parte, al hablar sobre terrorismo no se dice nada sobre los motivos y los fines de la acción terrorista. Si atendemos a los fines de la acción, podemos decir que el terrorismo fundamentalista islámico pretende aniquilar a Occidente, y en África, Asia central y Europa del este, el de origen étnico o religioso busca el exterminio del enemigo. En cambio, en América latina predominan conflictos y formas de violencia de motivación social y política, que pretenden el cambio de las condiciones de vida o institucionales, aunque en algunos países andinos estos conflictos han venido adquiriendo, además, una motivación adicional de carácter étnico. La magnitud e intensidad de algunos de esos conflictos indica que algunas sociedades andinas están afectadas por una creciente polarización, pero al menos hasta ahora, la mayor parte de los movimientos políticos o sociales no han utilizado la violencia sistemática y mucho menos el terrorismo y, por tanto, no constituyen verdaderas amenazas a la seguridad. Ponen en peligro, eso sí, la tranquilidad, el orden público y la estabilidad de los gobiernos. Pero estos riesgos pueden ser legítimos en un Estado democrático. El conflicto colombiano, en cambio, aunque no puede reducirse a un problema de terrorismo, sí amenaza, por su carácter violento y por el ejercicio ocasional de una violencia terrorista, la seguridad básica del Estado y de los ciudadanos desarmados.

9. MECANISMOS PARA PONER EN MARCHA

UNA AGENDA ANDINO-BRASILEÑA DE SEGURIDAD

Para algunos participantes es necesario partir de los órganos de integración subregional o de vecindad, analizar cómo recuperarlos con el fin de que cumplan con las aspiraciones que les dieron origen y que su eficaz funcionamiento permita el acercamiento en los asuntos de seguridad. Tales instancias deben enfrentar retos compartidos que se desprenden de amenazas transnacionales. Para otros, en cambio, habría que analizar con detenimiento si conviene agregar a la actual institucionalidad, ya bastante sobrecargada, funciones en los asuntos de seguridad en los que no se tiene experiencia, o si es mejor estructurar nuevos mecanismos que asuman específicamente la agenda de seguridad. Entre ellos podrían instituirse reuniones periódicas de los ministerios de Defensa; respecto al espacio amazónico compartido se podría analizar si, por ejemplo, a más de avanzar en un tratamiento realmente cooperativo de los desafíos ambientales, valdría la pena crear una comisión especial que concertara criterios para incluir una agenda de seguridad; igualmente, podría conciliarse la Carta andina para la paz y seguridad con la declaración diplomática del Mercosur sobre seguridad. En fin, a partir de la amplia gama de acuerdos existentes, deberían ponerse en marcha mecanismos concretos acordes con la calidad de los nuevos problemas y amenazas. De hecho, para la defensa convencional hay alguna cooperación y enlaces militares entre países y reuniones de los estados mayores. Frente a problemas como el de las drogas se coordinan acciones de control, reuniones de ministros de Defensa, cumbres hemisféricas. Ante problemáticas como la colombiana,

en donde las fuerzas militares deben enfrentar la acción armada de guerrillas y paramilitares, se abre la discusión de qué deberían hacer los Estados colindantes. La defensa frente a las amenazas no tradicionales, distintas de las confrontaciones armadas contra el Estado, dispone de mecanismos de protección que en unos países se ubican en tres espacios: inteligencia, fuerzas policiales y mecanismos jurídicos, y en otros agregan a los militares. Se propuso analizar la conveniencia de crear un centro regional de inteligencia que sea capaz de coordinar las acciones policiales en la región y que supere la función de la Interpol. Ante las amenazas estructurales en la esfera de la seguridad, que abarcan las políticas públicas nacionales y los distintos mecanismos de la cooperación regional y multilateral, se propuso pensar cómo podrían participar las corporaciones privadas, empresariales y no gubernamentales.

10. EL PROYECTO REGIONAL

Finalmente, el debate mostró que el proyecto debería tomar en consideración los contextos internacionales y regionales así como aspectos de seguridad sensibles para cada uno de los países andinos y del Cono Sur, y analizar si existen diferencias realmente significativas entre las prioridades de unos y otros, cuál es su alcance y cómo afectarían una agenda regional. Así mismo, habría que considerar los costos que para cada país significa desprenderse de acuerdos previos y futuros con Estados Unidos para adherir a una visión de tratamiento Sur/Sur de los problemas regionales, sin que esto signifique entrar en contradicción abierta con la potencia hemisférica y global. Sería necesario partir de los intereses, las prioridades y las

condiciones particulares de cada país, pero asumir también el reto de la nueva fase posnacional para hacer frente a la globalización que involucra cada vez más elementos de las relaciones entre las sociedades y los Estados por encima de las barreras nacionales. Convendría reflexionar también sobre los posibles conflictos transnacionales que podrían surgir a partir de algunos actores sociales capaces de poner en cuestión muchas de las actuales definiciones de lo que constituye amenaza y las concepciones de seguridad. En concreto, la cuestión de los movimientos indígenas podría surgir como un fenómeno estimulante de percepciones de inseguridad, porque en alguna medida su actuación rebasa conceptos de territorialidad y soberanía. Otro tanto podría acontecer con las redes sociales que plantean agendas regionales propias que muy probablemente se opondrán a su exclusión de las discusiones sobre cualquier tipo de acuerdo al respecto; tales redes, que no podrían ser asumidas por un multilateralismo tradicional entre Estados, requieren de un multilateralismo complejo.

* * *

En suma, en los tres eventos de esta primera fase del proyecto, que tuvo un carácter exploratorio, se expresaron puntos de vista diferentes como los que se aprecian en los distintos artículos de este libro. Antes que impedir la comunicación, las discrepancias permiten sacar a la luz puntos cruciales que demandan un mayor conocimiento mutuo, una investigación más sistemática y una reflexión profunda por parte de los centros académicos, en diálogo con funcionarios diplomáticos y militares. Por encima de las diferencias, o justamente porque estas existen, cualquier intento de construir una agenda regional

parte de la adhesión común a los valores democráticos fundamentales compartidos por la región, y debe estar sustentada en la apertura de espíritu necesaria para comprender las realidades de cada país. Implica asumir que la seguridad de una nación no puede estar basada en la debilidad y las crisis de sus vecinos sino, por el contrario, en la estabilidad y fortaleza generales. Requiere, así mismo, aceptar que las relaciones de vecindad no pueden orientarse sólo por el mercado o no se reducen a la adopción de medidas en el campo militar. Las relaciones entre vecinos necesitan una redefinición del interés nacional que no se agote en la frontera sino que se exprese en la integración con los vecinos, elemento decisivo de fuerza internacional para todos y cada uno de los países involucrados.

Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates

Adrián Bonilla

Marco Cepik

En este capítulo analizaremos brevemente algunos de los conceptos, actores y aspectos que caracterizan las relaciones en cuanto a seguridad en las subregiones andinas y amazónicas de América del Sur. Para hacer posible esta tarea son necesarias algunas precisiones como punto de partida, tanto en términos conceptuales como en relación con los tipos de actores objeto de reflexión.

En términos conceptuales, nuestro punto de partida asume una definición restrictiva de seguridad como algo que tiene que ver con la sobrevivencia y con el aspecto vital de la existencia del individuo, grupo social o institución. Seguridad es una condición relativa de protección sin la cual no se es capaz de neutralizar amenazas discernibles contra la existencia de alguien o alguna cosa (Cepik, 2001). Nuestra perspectiva reconoce la multidimensionalidad del concepto de seguridad y la necesidad de ampliar los objetivos temáticos que afectan las oportunidades de vida de los ciudadanos, comunidades y Estados. Por otro lado, una ampliación excesiva del concepto de seguridad para explicar todos los factores que afectan la existencia de los sujetos referentes a

las políticas de seguridad, siempre trae consigo el riesgo de diluir el análisis y perder cualquier significado práctico.

En este sentido, vamos a intentar señalar, arbitrariamente, cuáles serían las materias de una agenda de seguridad andino-brasileña y su mayor o menor legitimidad. El abordaje propuesto se centrará en el análisis de los procesos de *securitización* de ciertos problemas, amenazas y vulnerabilidades contemporáneas de las subregiones andina y amazónica (Buzan, Waever y Wilde, 1998). Tales procesos de construcción social de agendas políticas están muy caracterizados por dinámicas intersubjetivas, que, a su vez, están fuertemente asentadas en condiciones objetivas de poder que, precisamente, el modelo mantiene de manera íntegra (Waltz, 1979). En resumen, en términos conceptuales el siguiente texto se limitará a hacer una primera aproximación a las dinámicas de *securitización* de las relaciones entre los países andinos y el Brasil, delimitadas por cuatro sectores diferentes —militar, político, económico, social y ambiental— y cuatro niveles distintos de análisis —nacional, subregional, regional y global—. Con esto demostramos que es posible formarse un juicio respecto de la importancia que puede alcanzar el eje horizontal de la parte septentrional de América del Sur, como un complejo regional de seguridad (Buzan, 1991).

La selección de los principales actores para este análisis exige también alguna delimitación. Somos concientes, por ejemplo, de la importancia de muchos actores locales que afectan la seguridad regional y que influyen en las percepciones y las dinámicas materiales. Tales actores locales van desde las autoridades gubernamentales subnacionales hasta organizaciones no gubernamentales (ONG), pasando por las comunidades rurales o indígenas, la iglesia católica, misioneros de

otras iglesias, representantes de empresas multinacionales con intereses en la región, pequeños empresarios locales y agentes económicos y políticos que operan en mercados ilícitos con redes locales, etcétera. Igualmente en el plano regional, las percepciones y políticas de seguridad de los gobiernos de países como Argentina, Chile, Cuba, Guyana, Guyana Francesa, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Surinam serían relevantes para una evaluación más completa de la seguridad andino-brasileña. En otro extremo del *continuum* local-global, algunas de las dinámicas de seguridad presentes en las subregiones andino y amazónica involucran de manera más o menos directa a actores importantes de la política global, como por ejemplo, la Unión Europea y los gobiernos nacionales de China y Japón —que están alejados geográficamente de la región—, así como a diferentes agencias especializadas del sistema de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), redes criminales dedicadas a actividades de negocios ilícitos más “globalizados” —drogas y contrabando—, ONG y *think tanks* con agendas y audiencias en diversas partes del planeta, etcétera. Un modelo complejo de análisis de seguridad andina y amazónica debe incorporar de manera incluyente y balanceada los actores locales y globales, las agencias gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, no incluimos la denominación, muchas veces utilizada de “no estatales” que se refiere a capitales, redes ilícitas o grupos de interés de la sociedad civil.

Ahora bien, construir un modelo tan incluyente y balanceado excede o no sería posible en el estado actual de la investigación. En este texto nos limitaremos a analizar las dinámicas de seguridad producidas por los gobiernos nacionales de Bolivia,

Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, en relación con cuatro organizaciones intergubernamentales —Comunidad Andina de Naciones (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca) y Organización de los Estados Americanos (OEA), y una potencia internacional, Estados Unidos. Obviamente, esto introduce una visión Estado-céntrica con sus propias percepciones de amenazas y la realización de políticas de prevención de la seguridad de la región. Mientras tanto, la falta de trabajos de investigación vinculados a la región andina y al Brasil justifica y otorga sentido a este primer ejercicio. En la medida de lo posible, se harán comentarios incidentales sobre cómo los otros actores mencionados afectan la agenda.

De manera general, vamos a referirnos a los gobiernos nacionales simplemente por el nombre del país. Para simplificar, cuando estemos analizando las interacciones del sistema internacional trataremos a los gobiernos nacionales como actores racionales y unitarios, como en el caso de las agendas bilaterales y multilaterales de seguridad —comercio exterior, bancos centrales, etcétera—. Sin embargo, somos concientes de que la elaboración de políticas de seguridad por parte de los gobiernos es el resultado de dinámicas internas y externas en su momento, afectadas ambas por los diferentes niveles de aislamiento y competición entre los distintos niveles burocráticos —fuerzas armadas, diplomacia, servicio de inteligencia, policía, comercio exterior, bancos centrales, etcétera—, ramas del Estado —legislativo, ejecutivo, judicial— y procesos diversos en diferentes sectores —social, militar, económico, etcétera— que resultan mucho menos coherentes que tomar como punto de partida la representación de los Estados

como actores unitarios y racionales. En la medida de lo posible trataremos de destacar y ejemplificar cómo afectan estos *dual level games* la agenda de seguridad andino-brasileña (Haftendorf, Keohane y Wallander, 1999).

El presente artículo está organizado en tres secciones: una breve síntesis del modelo de análisis conceptual para los procesos de *securitización* propuesto por la llamada Escuela de Copenhague, así como las adaptaciones que hemos considerado necesarias como base de las consideraciones realistas de poder que nos parecen adecuadas para las realidades de América latina (Ayoob, 1995); la identificación de cómo los actores seleccionados tienden a percibir las amenazas y a definir estrategias de seguridad a partir de las asimetrías de poder que existen entre los Estado de la región y la potencia hegemónica. Y, por último, una síntesis de asuntos de seguridad que han sido abordados por otras investigaciones como introducción general a diversos estudios de casos nacionales y temáticos.

¿DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL?

Tanto los regímenes democráticos consolidados como los Estados nacionales son muy capaces de proveer de seguridad y bienestar a la población que habita su territorio, pero hay diferencias importantes entre la seguridad del Estado y la de los ciudadanos. En el caso de América latina, estas diferencias existen porque, muchas veces, los individuos y las comunidades perciben a los gobiernos nacionales como una amenaza para su seguridad, y viceversa. Más allá de esto, las tensiones entre uno o varios componentes sociales subentendidos en el concepto de seguridad nacional crecen en la medida en que

los individuos y grupos perciben al Estado como el responsable indirecto del deterioro de sus condiciones de seguridad, sea por omisión o por ineficacia e ineficiencia. Esta concepción puede haberse originado por el uso histórico que muchos regímenes autoritarios dieron al término seguridad nacional como ideología justificadora, estatista y chauvinista, convirtiéndose en un concepto fuertemente contestado en América latina durante los periodos de transición a la democracia. De ahí que surgiera la necesidad de incorporar las amenazas existentes a los individuos y las originadas por los actores internacionales e internos, estatales y no estatales, en muchos de los esfuerzos conceptuales dirigidos a ajustar la noción de seguridad y que se han generado en la pos-guerra fría justamente desde América latina. De manera general, podemos identificar tres momentos pendulares de este proceso.

El primero ha sido el de la ampliación de los actores importantes y de los tipos de amenazas identificados a partir de las dinámicas de seguridad. Se partió de la noción de seguridad ciudadana, seguridad democrática y seguridad cooperativa, hasta llegar al concepto de seguridad humana. Dicho proceso se ha visto reflejado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado en 1994. Estos nuevos conceptos, de acuerdo con sus proponentes, intentaban introducir diferenciaciones fundamentales en varios aspectos referidos a la individualización y desmilitarización, la globalización y la democratización de los problemas y soluciones a la seguridad. En este sentido, podemos decir que este primer momento de aplicación conceptual fue impulsado por la teoría crítica, así como por el liberalismo institucionalista en el ámbito de la disciplina de las relaciones internacionales.

La reacción a ese momento no significó una mera reiteración de la perspectiva tradicional de la seguridad nacional, inclusive porque en el contexto latinoamericano este concepto ya se identificaba con la noción expansiva de carácter militar, por medio de la doctrina que asocia fundamentalmente la seguridad y la defensa con el desarrollo (Fitch, 1998). En la segunda mitad de los años 1990, especialmente en la visión realista de la teoría de las relaciones internacionales, varios autores intentaron demostrar que la aplicación de este concepto de seguridad era excesiva, ya que se trataba de una pérdida de la perspectiva analítica y del deterioro de los programas de investigación, así como podía tratarse de los mismos riesgos de desproporción entre las amenazas y las medidas de seguridad. Analíticamente, los autores realistas sustentaron que los asuntos como el sida, la degradación ambiental, la crisis financieras, el hambre y otros semejantes deberían ser integrados a los programas de investigación dentro del tema de seguridad sólo cuando fuese posible identificar algún vínculo con problemas asociados al uso de la fuerza (Godson, Shultz y Quester, 1997). Políticamente, el movimiento restrictivo del concepto de seguridad sustentó la necesidad de un enfoque más claro de las políticas de defensa y de orden público como forma de evitar los riesgos autoritarios de una agenda expansionista en su versión liberal o humanitaria.

El tercer momento se produjo a partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y de las discusiones posteriores a la guerra del terror desencadenada por el gobierno de Estados Unidos y sus aliados. Este tercer momento puede ser descrito también como expansivo, pero al contrario de una expansión horizontal del espectro temático

y de los actores relevantes para las políticas de *securitización*, esta vez se caracterizó por la integración vertical de las políticas de defensa, de inteligencia y policiales en coaliciones *ad hoc*. Desde el punto de vista estratégico y del conceptual, la nueva definición de seguridad (*homeland security*) pasó a ser, simultáneamente, más flexible, pues incluye la identificación de nuevas amenazas y vulnerabilidades que a más de estatales son unilaterales, así como la adopción de nuevas medidas de seguridad. Como el concepto de terrorismo fue ampliado para abarcar actores estatales y no estatales, fenómenos militares —proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, insurgencia— y no militares —como disidencia política, diversidad cultural, criminalidad, etcétera— una perspectiva psicológica y las percepciones de amenazas adquirirán una importancia aún mayor en las dinámicas de seguridad internacional y dentro de cada país. La reacción a esta nueva ampliación del concepto de seguridad ha sido algo contradictoria, ya que al poner algunos énfasis —pobreza y terrorismo— se tiende a transformar los problemas de cualquier naturaleza en asuntos de seguridad¹.

1 Nótese a este respecto el discurso pronunciado en noviembre de 2001 por el embajador de Estados Unidos ante la OEA, Robert Noriega, reconociendo formalmente que el desarrollo económico era importante para la democracia al mismo tiempo que exhortó a “ser cuidadosos de apreciar los problemas que sean sobre todo sociales y económicos como si fuesen problemas de seguridad, pues eso podría conducir al uso de herramientas erradas para lidiar con problemas reales”. A lo largo de los últimos tres años, y principalmente después de la guerra contra Irak, en 2003, esta ha sido una de las críticas más fuertes al gobierno de Estados Unidos, cuya agenda de seguridad ha sido claramente *expansiva*. www.state.gov

De modo general, reconociendo que la seguridad es un estado menor que la inseguridad —cuando no han existido medidas eficaces de prevención de las amenazas vitales—, no debe perderse de vista que se llama seguridad al sistema de relaciones interestatales que es una forma de estabilización relativamente precaria de relaciones conflictivas y amenazadoras. En realidad, se trata de crear un sistema normativo en tomo de este tipo de problemas, que debería ser más próximo a la noción de *deseuritización*, o sea, una reubicación de los problemas relevantes para generar una especie de mecanismo de emergencia y excepción asociado a medidas corrientes de resolución y mediación de conflictos políticos (Adler y Barnett, 1998). Lamentablemente, como es cada vez más evidente a partir de 2001, esta no es la tendencia predominante de la política internacional contemporánea.

Durante el proceso que culminó en la Declaración de la Conferencia especial sobre seguridad hemisférica, efectuada en octubre de 2003 en México, los gobiernos del hemisferio presentaron sus preferencias y conceptos sobre cuáles serían los asuntos más importantes para una nueva agenda hemisférica de paz y seguridad. Mientras Argentina y Brasil manifestaron enfáticamente la necesidad de priorizar la lucha contra la pobreza como asunto de seguridad, Colombia y Estados Unidos priorizaron la amenaza representada por la presencia de grupos armados ilegales, narcotráfico y terrorismo, y Canadá y Chile expresaron la necesidad de considerar a la noción de seguridad humana como una síntesis conceptual superior. Al parecer los delegados procuraron, tanto en la reunión preparatoria como en la conferencia misma, la redacción de una declaración final común bajo un consenso mínimo,

en la que aceptaban todas esas visiones como legítimas. En este sentido, la Conferencia puede considerarse exitosa, una vez que las distintas perspectivas sobre la seguridad fueron recogidas y legitimadas por medio de una noción multidimensional de los problemas de la seguridad y se flexibilizó la estructura institucional para permitir una respuesta a los problemas complejos de la región².

Una apreciación menos optimista pero más cautelosa, intermedia, debería considerar también la posibilidad de que una proliferación de conceptos, declaraciones y regímenes de *securitización* del continente sea, en parte, una especie de compensación secundaria a la resolución de los problemas y vulnerabilidades, en un contexto en el que el comportamiento unilateral de Estados Unidos en materia de seguridad y debilidad relativa de los gobiernos de la región tiendan a disminuir los incentivos de mecanismos cooperativos institucionalizados. A lo largo de los últimos diez años —especialmente a partir de los ataques terroristas de 2001, las guerras contra Afganistán e Irak, la aceptación de la noción de multidimensionalidad del concepto de seguridad del continente— las reacciones estado-unidenses frente a la seguridad se tornaron más unilaterales que bilaterales o multilaterales (Cepik y Faria, 2003; Hirst, 2003).

A pesar de esta discrepancia entre un consenso regional aparente y unas asimetrías de poder que penen de presente los

2 Como señala Rojas (2004), el PNUD reafirmó en 2003 el concepto de seguridad humana como algo complementario a la seguridad interna (*homeland security*) y como alternativa al estatismo de la seguridad nacional (DSN). De nuevo, la diferencia radicaría en el énfasis sobre los derechos humanos y los individuos. Los gobiernos de Austria, Canadá, Chile, Holanda, Irlanda, Jordania, Mali, Noruega, Suiza y Tailandia son miembros actualmente de la Red de seguridad humana.

problemas de seguridad, no parece real el progreso institucional y conceptual obtenido a lo largo de los últimos años. Especialmente cuando se toma en cuenta el ambiente estratégico regional caracterizado por la baja incidencia de guerras interestatales en las últimas décadas. La institucionalización progresiva de los procesos de *securitización* puede ser ejemplificada citando, de paso, los principales acuerdos subregionales de seguridad que se encuentran vigentes actualmente en América latina: el Tratado marco de seguridad democrática de América Central (1995); el Sistema de seguridad regional del Caribe (1996); la Zona de paz del Mercosur (1998); y la Carta de Lima de la CAN (2002) (Ardila, 2003: 225-251).

Estos mecanismos subregionales, así como otros diseños regionales institucionales como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar) de la OEA, han mostrado cierta efectividad relativizada por las respuestas bilaterales y unilaterales frente a determinados problemas y periodos, siendo un factor importante no considerado dentro del concepto de seguridad actual y en la institucionalización de los procesos internacionales de seguridad regional. Antes de continuar con las consideraciones de los actores más importantes para la seguridad andino-amazónica, es necesario hacer un comentario adicional sobre la noción de procesos de *securitización*, cada vez más común en la literatura y los debates públicos sobre la política internacional³.

3 La importancia del modelo de análisis de los procesos de *securitización* propuestos por Buzan, Waever y Wilde (1998) es independiente de si concuerda o no con el énfasis que otros autores han puesto sobre las condiciones externas e internas de la construcción intersubjetiva de las amenazas y sus reacciones.

Este proceso depende, básicamente, de la interacción entre dos tipos de sujetos políticos —actores *securitizados* y actores funcionales— y dos tipos de objetos referentes —cosas y significados— que se consideran amenazados en su existencia.

El tipo más recurrente de objeto referente en el área de la seguridad internacional ha sido el Estado, básicamente porque aún está revestido de legitimidad y porque a él se dirigen las reivindicaciones frente a las amenazas y los problemas existentes de seguridad que parecerían estar asociados a una cierta escala de tamaño de los objetos referenciales. O sea, así como los individuos y los grupos sociales mucho más pequeños tienen dificultad para obtener atención de los actores internacionales en relación con sus demandas sobre seguridad, así mismo, la humanidad y la biosfera enfrentan problemas evidentes de agresión y eficacia en cuanto a construcciones, que generan un temor colectivo mundialmente compartido respecto de los resultados de una guerra nuclear total, y la consecuencia de la degradación ambiental planetaria. Ejemplo de significados que pueden ser considerados como amenazas, cuya relevancia para el ámbito político internacional equivale a la de las cosas, son los asociados a la soberanía estatal y a la identidad nacional. Por tanto, es importante destacar que los objetos referentes son de naturaleza y escala variada, pudiendo ser legitimados en sus necesidades de seguridad siempre y cuando aborden procesos socialmente construidos en diferentes escalas de análisis —internacional, regional, nacional, local, etcétera—, lo mismo que los procesos objetivos de producción de efectos, consecuencias y riesgos de amenazas y de las medidas de seguridad propuestas.

Actores *securitizadores* son aquellos que declaran que un objeto referente se encuentra amenazado dentro de alguna

dimensión vital y que debe emprenderse una acción para neutralizar dicha amenaza. Ejemplos de actores *securitizadores* son los líderes políticos, los burócratas y los grupos de presión. A su vez, actores funcionales son aquellos cuyas actitudes y acciones frente a demandas de seguridad por parte de los actores *securitizadores* afectan o influyen sobre las decisiones en relación con las medidas de protección y su implementación. Por ejemplo, las compañías de seguros afectadas por las decisiones de los gobiernos y empresas aéreas en relación con la seguridad para poder operar en determinadas zonas de seguridad.

Un análisis del fenómeno de *securitización* puede aún intentar evaluar si este movimiento fue bien realizado así como las consecuencias que ha tenido sobre las percepciones de amenazas de los otros actores. En resumen, las cadenas de acciones y reacciones producidas configuran un complejo de *securitización*. Inicialmente desarrollada por Buzan (1991) para analizar regiones geográficas y grupos de países con relaciones mutuas de seguridad, la teoría de los complejos de seguridad puede ser aplicada a distintos grupos de intereses y actores, estructurados en términos geográficos —regiones— o funciones. Este último grupo puede ser descompuesto en sectores —militar, ambiental, económico, social y político— más o menos relevantes a lo largo de diferentes niveles de análisis —global, regional, subregional, nacional, local e individual— definidos espacialmente⁴.

4 Para una primera aproximación a las interacciones entre los países andinos y el Brasil en términos de agendas de seguridad utilizando el concepto de seguridad, véase la segunda parte de este texto. Para un comentario respecto a América latina como un complejo regional de seguridad debemos referirnos a los términos propuestos originalmente por Barry Buzan. Véase, Hurrell (1998) e Hirst (2003).

En general, la identificación de una agenda de seguridad como un espectro más amplio de una política de defensa está claramente expresada por el reconocimiento de los actores relevantes y de las formas de ejercicio de poder, que no puede ser reducido exclusivamente a los Estados y al uso de la fuerza. Esto no significa que el análisis de los movimientos de *securitización* pueda ser enmarcado indiscriminadamente en cualquier interacción política y dinámica de poder. En la medida en que los complejos de seguridad sean definidos por medio de las relaciones de amistad o enemistad que definen a las amenazas vitales, el análisis de los problemas de seguridad necesita mantenerse cerca a los estudios estratégicos, evitando el riesgo de confundirse con la teorización general sobre las relaciones internacionales. En el caso de América del Sur, el primer paso para el análisis de la agenda de seguridad andino-brasileña será un primera aproximación por medio de la identificación de los actores relevantes.

ACTORES:

GOBIERNOS Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Como se resaltó en la introducción, consideramos prioritario analizar, en primer lugar, el papel desempeñado en las dinámicas de la seguridad andino-brasileña por los siete gobiernos nacionales —de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Venezuela— y las instituciones especializadas de cuatro organizaciones intergubernamentales —OEA, Otca, CAN y Mercosur—. Aun cuando estos son los actores colectivos que expresan más claramente sus objetivos, con mayores concentraciones de poder, inclusive con el poder de la agenda respecto a los asuntos de seguridad, consideramos

que los diversos grupos de presión —ONG, comunidades indígenas, sindicatos, empresas privadas, organizaciones criminales, otros gobiernos, otras organizaciones intergubernamentales como la ONU, etcétera— deben ser incorporados sistemáticamente en un modelo analítico posterior.

En términos realistas, el poder de la agenda respecto de los asuntos de seguridad del hemisferio estaría directamente relacionado con la distribución de poder entre los Estados de la región. Como es conocido, para el neorrealismo esta distribución de poder responde al componente dinámico de la estructura de política internacional, caracterizada por la estructura anárquica del sistema y la baja diferenciación de las unidades (Waltz, 1979). En el caso de la subregión andina y amazónica, esta distribución de poder no es equitativa en términos asociativos por la asimetría entre Estados Unidos y los otros países, entre ellos de manera más atenuada, entre los países andinos y el Brasil. Un aspecto evidente de la agenda de seguridad subregional es la fragilidad relativa de los propios Estados y de los regímenes políticos, una dimensión cada vez más destacada en las investigaciones comparativas sobre la democracia y expresada de manera más clara por la literatura que al respecto se refiera a la 'transición', la 'consolidación' y a las discusiones sobre 'pos-consolidación' y 'des-consolidación' (Domínguez y Shifter, 2003).

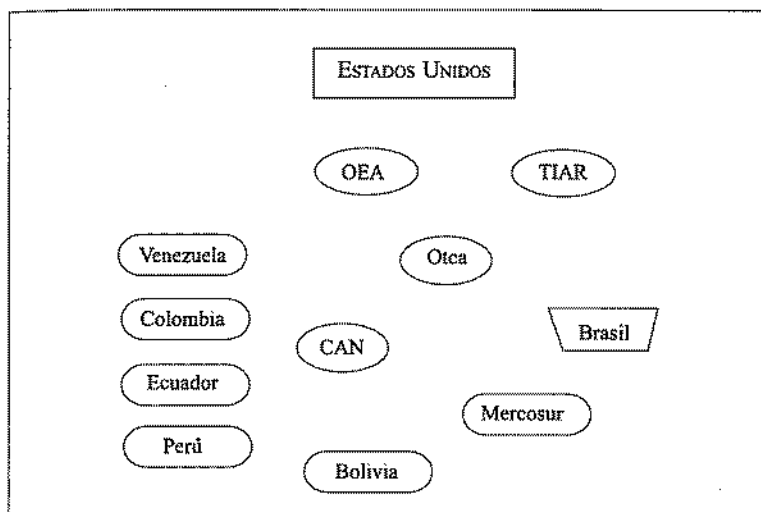
Esto significa, básicamente, que las medidas incorporadas a las capacidades estatales utilizadas por el realismo estructural —primordialmente el tamaño de la población, o el GDP como capacidades de poder, o el tamaño de las fuerzas armadas para actividades estratégicas— deben ser complementadas por consideraciones internas de cada país, puesto

que las políticas de seguridad de los gobiernos nacionales dependen de la percepción de amenazas y de vulnerabilidades estratégicas. Son necesarias, además, algunas medidas adicionales a las capacidades estatales y a la consolidación democrática—legitimidad de los regímenes políticos— en función de la necesidad de diferenciar casos nacionales en una subregión relativamente homogénea si la comparamos con otras regiones del planeta.

Los comentarios de esta sección se limitarán a la descripción de las diferencias estructurales—capacidades— entre los Estados nacionales y a una breve apreciación de las estructuras organizativas disponibles en la subregión para la interacción intergubernamental—organización intergubernamental (OIG)— en materias de seguridad. Un tratamiento más detallado de cada caso nacional y sus prioridades, intereses y objetivos—intenciones— de los gobiernos, sujetos y el ámbito de las subunidades—individuos y grupos— será tratado en otro trabajo. La figura 1 muestra una síntesis de los actores que estamos considerando en este primer ejercicio.

Como consta en la Declaración final de la Conferencia especial de seguridad hemisférica (2003) de la OEA, los otros mecanismos institucionales disponibles en el ámbito regional—hemisférico— son insuficientes y requieren de una revisión. Mientras tanto, ninguna otra organización intergubernamental de la región posee actualmente un conjunto de organizaciones y regímenes más desarrollados que la OEA en materia de seguridad. En términos organizativos, es importante destacar las actividades de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CHS), del Comité Interamericano contra el Terrorismo (Cicte), de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad)

FIGURA 1
PAÍSES Y OIG MÁS IMPORTANTES
PARA LA SEGURIDAD ANDINA-AMAZÓNICA



y del Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN). La propia denominación de estos comités especializados y la terminología los ha ubicado como instituciones especializadas en seguridad de contingentes para indicar cómo han sido definidos de acuerdo con las prioridades de la agenda dentro de los intereses de la OEA. Dada la naturaleza del vínculo existente entre la Junta Interamericana de Defensa (JID) y la OEA, la agenda más tradicional de seguridad del hemisferio se encuentra en gran parte descrita en el propio texto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar) o Pacto de Bogotá (1948) para la solución pacífica de controversias. Además de los comités y actividades permanentes, son importantes también las

cumbres presidenciales y las conferencias de ministros de Defensa⁵.

Las posibilidades y las necesidades de una estructura de seguridad capaz de actuar sobre los problemas concretos de cada región ha adquirido una importancia creciente en la CAN, el Mercosur y la Otca durante los últimos años, en términos de seguridad regional. Aun cuando se han restringido a la declaración de principios y convenios de operaciones mutuas en áreas específicas –inteligencia policial en el Mercosur–, estas instituciones presentan un potencial significativo para la institucionalización de procesos de *securitización* de la región andina-amazónica, por su proceso integracionista así como por su geografía claramente delimitada. En el caso del CAN, a pesar de las divergencias entre los países miembros respecto al énfasis y al grado de amenaza que la situación interna de cada uno representa para los demás, como afirma Martha Ardilla (2003), a partir de la Declaración de Lima (2002) se establecieron bases normativas de un esfuerzo por definir una política de defensa y seguridad común para la región andina. Ahora bien, a pesar de que la constitución de la Zona de paz del Mercosur, Bolivia y Chile (1999) está lejos de transformarse en una política común de defensa y seguridad, tampoco puede decirse que aquella decisión ha tenido un impacto negativo sobre la seguridad de la región. Así mismo, con la inclusión de una cláusula de acciones comunes de defensa y seguridad integral de la amazonia

5 Para aspectos más específicos es necesario referirse a la gestión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y a la unidad para la promoción de la democracia (UPD).

en la Declaración de Manaus de la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la Otca (2004), los instrumentos normativos anteriores mostraban un proceso de maduración institucional, lento pero positivo en cuanto a seguridad y defensa de América del Sur⁶.

Obviamente, aún es muy temprano para saber si las iniciativas del Mercosur, la CAN y la Otca producirán una sinergia en el futuro y adelantarán los parámetros establecidos en las reuniones presidenciales de América del Sur. Además del Grupo de Río y los mecanismos hemisféricos ya mencionados, en los últimos años ha aumentado la presencia de actores intergubernamentales en la producción y jerarquización de los asuntos de seguridad en las regiones andina y amazónica. No obstante, es necesario concluir que la gran institucionalización aún se encuentra bajo el proceso de *securitización* de los problemas y las amenazas de la región andina y amazónica de forma *ad hoc*, y que demanda una consideración más directa respecto del segundo tipo de actor prioritario conformado por los gobiernos nacionales de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Venezuela.

Cabe resaltar que juzgamos inevitable incluir a Estados Unidos en la lista de actores estatales importantes para la discusión de la agenda de seguridad andino-brasileña, por su categoría estructural de polo de poder mundial y única superpotencia en el sistema internacional contemporáneo, como resultado lógico de

6 En el caso de la Otca, véase www.otca.org.br. Esta proliferación de las iniciativas y las declaraciones de conceptos de seguridad en la región ha sido analizada por varios autores (cf. Narich, 2003). En el caso de la reciente reunión de la Otca y también la Declaración de Conferencia especial de seguridad, se comenzó a discutir la necesidad de mejorar la coordinación y especialización entre varias instituciones integradoras de la región.

la posición de ese país como potencia hegemónica en el hemisferio, y más específicamente porque a lo largo de los últimos veinte años la región andina se convirtió en prioridad para el gobierno de Washington en términos de seguridad⁷.

Los intereses de Estados Unidos en la región andina son directos y prioritarios, si los comparamos con los intereses sobre América latina en su conjunto, que tiene una baja prioridad para el gobierno de ese país en términos globales. Lo anterior significa que los análisis sobre las dinámicas de seguridad regional que no tomen en cuenta los intereses, capacidades e intenciones de Estados Unidos tienden a ser irrealistas.

Según Buzan (1991), existirían dos situaciones en las cuales la interdependencia entre Estados en materia de seguridad podría neutralizarse, evitando la formación de un régimen regional o subregional. En la primera, los gobiernos nacionales y los demás actores *securitizadores* no estatales serían tan débiles que no tendrían la capacidad de proyectar poder externamente, fuera de las fronteras de cada país; y los problemas significativos de seguridad generados localmente serían poco significativos en términos de *securitización* como para producir un mecanismo funcional o geográfico. En el segundo tipo de situación cabría la presencia directa de un Estado con poder suficiente para eliminar a una fuerza superior (*overlay*) o cualquier interacción de seguridad que no corresponda a su

7 Para una aproximación positiva de la actual política de Estados Unidos con Colombia, véase Marcella (2003). Para una visión contraria del escenario de la región andina en general, véase Sweig (2004). El testimonio del general Hill (del Comando Sur) en el Congreso en 2003, muestra una visión articulada de las percepciones de amenazas de los países de la región: SASC, U.S. Congress (2004).

propia agenda de asuntos, problemas, percepciones de amenazas y respuestas. A pesar de los desequilibrios evidentes, no nos parece que la subregión andino-amazónica se haya caracterizado por ninguna de estas dos situaciones extremas. En este sentido, sería tan equivocado ignorar al gobierno de Estados Unidos como actor *securatizador* de la región, como intentar aplicar la lógica de los dos procesos de *securitización* de la subregión sin incluir los intereses de la superpotencia.

En general, el contraste entre los siete países indica una gran asimetría de poder, bajo nivel de integración económica, un gran diferenciación institucional de los regímenes políticos, y diferentes niveles de capacidad estatal, particularmente asimétricos en el área de defensa.

Las tablas 1, 2 y 3 muestran los indicadores comparativos que demuestran las condiciones socioeconómicas de los países —la renta *per capita* y el porcentaje de población urbana, por ejemplo—, y otros indicadores específicos que pueden ser utilizados como aproximaciones genéricas a las capacidades estatales de provisión de los bienes públicos en el área de seguridad y bienestar —tales como el HDI por cien mil habitantes—. La asimetría existente entre el Brasil y los cinco países miembros de la Comunidad Andina de Naciones también es muy grande en términos absolutos —territorio, población, GDP, rentas fiscales, etcétera— mas no es tan grande como las disparidades entre Estados Unidos y los seis países suramericanos. La distancia relativa entre Brasil y los países de la región se reduce cuando observamos algunos indicadores de desempeño estatal más específicos, tales como el GDP *per capita*, el porcentaje de gastos gubernamentales, el servicio de la deuda o los índices de desigualdad (Gini).

TABLA 1
DATOS BÁSICOS DE LOS PAÍSES

PAÍS	POBLACIÓN MEDIA 1999-2003 [MILLONES]	TERRITORIO [KM ²]	GDP MEDIA 1999-2003 [US DÓLARES]	RENTAS GUB. MEDIA 1999-2003 [US DÓLARES]	RENTAS GUB. MEDIA 1999-2003 [% DEL GDP]
Estados Unidos	288	9'158.960	10.130'98	1.901,28	18,9
Brasil	174,04	8'511.965	520,17	255,88	49,7
Venezuela	24,75	912.050	106,33	21,54	20,2
Colombia	42,82	1'138.910	81,99	12,05	14,7
Ecuador	12,61	283.560	21,01	3,71	17,7
Perú	26,36	1'285.220	55,09	8,69	15,9
Bolivia	8,48	1'098.580	8,06	2,04	25,3

Fuentes: www.worldbank.org / www.prigroup.com / www.unstats.un.org

TABLA 2
INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

PAIS	GDP PER CAPITA (MEDIA) 1999-2003 [US\$]	HDI (2001)	INDICE DE GINI (1999)	POBLACION URBANA (MEDIA) 1999-2003	HOMICIDIOS POR 100.000 HAB. (2000)	% POBLACION ABAJO DE LA LINEA DE POBREZA	DESEMPLIO % (MEDIA) 1999-2003
Estados Unidos	35.155	0,937	40,8	76	4,55	13	4,9
Brasil	2.993	0,777	60,7	80	27,80	22	10,9
Venezuela	4.308	0,775	49,5	87	33,15	47	14,4
Colombia	1.917	0,779	57,1	73	62,74	55	18,4
Ecuador	1.659	0,731	43,7	83	-	70	10,4
Perú	2.088	0,752	46,2	72	-	50	8,2
Bolivia	951	0,672	58,9	62	-	70	9,1

Fuentes: www.worldbank.org / www.prsgroup.com / www.unstats.un.org

TABLA 3
INDICADORES ECONÓMICOS INTERNACIONALES, 1999-2003

PAIS	INFLACION (%)	DEUDA EXTERNA (% GDP)	SERVICIO DE LA DEUDA (% GDP)	CUENTA CORRIENTE (% GDP)	BALANZ COMERCIAL (% GDP)	RESERVAS EXTERNAS (% GDP)
Estados Unidos	2,4	18,4	21,7	-423,75	-448,63	74,42
Brasil	8,1	41,8	77,1	-15,30	7,73	19,51
Venezuela	21,2	30,2	19,1	6,61	11,76	14,81
Colombia	8,3	48,3	-2,9	-0,54	1,09	9,64
Ecuador	41,3	80,1	-1,0	-0,12	0,29	0,72
Perú	2,3	50,4	40,0	-1,32	-0,10	8,07
Bolivia	2,4	50,4	15,2	0,38	-0,32	0,66

* miles de millones de dólares.

Fuentes: www.worldbank.org / www.prsgroup.com / www.unstats.un.org

Las tablas 4 a la 7 muestran una pequeña variación en los niveles de intercambio comercial entre los siete países considerados más relevantes para las dinámicas de seguridad andino-amazónicas. Como en los demás indicadores, es importante destacar que la balanza comercial es apenas una de las dimensiones potenciales de intercambio entre dos o más sociedades. Del mismo modo, es preciso recordar también que los datos corresponden a 2001 y 2003. De manera general, más allá de los niveles de intercambio comercial bajo entre Brasil y los países andinos, como muestran las tablas, existe una gran dependencia de los países andinos del mercado estadounidense, en especial en lo que se refiere a las exportaciones de Venezuela, Colombia y Ecuador, y, en menor escala, en el caso de Brasil, Perú y Bolivia. Mientras tanto, ninguno de los seis países aisladamente representa para Estados Unidos o para cada uno de ellos una balanza comercial significativa que permita un análisis posterior de la relación entre seguridad e intercambio comercial (Franko, 2003). De nuevo, la situación del Brasil es distinta, pero la distancia relativa entre este país y los andinos es menor que la asimetría existente entre el mismo y Estados Unidos⁸.

En bora buena la literatura de seguridad internacional ha destacado la importancia de la llamada cláusula democrática de los tratados, declaraciones y regímenes de seguridad bemisférica en

8 Cuando en las tablas sobre comercio internacional no aparecen números o secuencias porcentuales es que en las fuentes consultadas el país fue incluido en la categoría de 'otros' en función del bajo volumen de comercio. Cuanto mayor el país, mayor tendencia a ser variadas las apreciaciones comerciales y las probabilidades de que la ausencia de datos ocurra en relación con alguna visión de región.

TABLA 4
 VOLUMEN DE EXPORTACIONES ENTRE LOS SIETE PAISES, 2001
 (Millones de US dólares y porcentaje de las exportaciones total del país)

PAÍS	PAÍS DE ORIGEN						
	ESTADOS UNIDOS	BRASIL	COLOMBIA	VENEZUELA	ECUADOR	PERU	BOLIVIA
Estados Unidos	-	14.189,6 (24,4%)	5.345 (43,4%)	12.849 (47,8%)	1.756 (37,5%)	1.762 (25,4%)	188 (13,9%)
Brasil	-	-	167 (1,4%)	374 (1,4%)	15 (0,3%)	228 (3,3%)	300 (22,2%)
Colombia	-	606,2 (1%)	-	718 (2,7%)	324 (6,9%)	151 (2,2%)	192 (14,2%)
Venezuela	-	1.092,2 (1,9%)	1.737 (141%)	-	-	-	98 (7,3%)
Ecuador	-	-	700 (5,7%)	189 (0,7%)	-	124 (1,8%)	-
Peru	-	286,3 (5%)	277 (23%)	279 (1%)	342 (7,3%)	-	68 (5%)
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-

TABLA 5
VOLUMEN DE EXPORTACIONES ENTRE LOS SIETE PAÍSES, 2003
(Millones de us dólares y porcentaje de las exportaciones total del país)

País	PAÍS DE ORIGEN						
	ESTADOS UNIDOS*	BRASIL**	COLOMBIA**	VENEZUELA	ECUADOR	PERU	BOLIVIA
Estados Unidos	-	16.692 (27,7%)	4.687 (44,5%)	11.689 (48,8%)	2.402 (39,8%)	1.550 (25,2%)	235 (14,3%)
Brasil	-	-	105 (1%)	472 (2%)	19 (0,3%)	169 (2,8%)	496 (30,1%)
Colombia	-	748.7 (1,4%)	-	639 (2,7%)	362 (6%)	144 (2,4%)	170 (10,3%)
Venezuela	-	-	939 (8,9%)	-	-	-	155 (9,4%)
Ecuador	-	-	691 (6,6%)	295 (1,2%)	-	117 (1,9%)	-
Perú	-	487.8 (0,6%)	300 (2,8%)	152 (0,6%)	633 (10,5%)	-	89 (5,4%)
Bolivia	-	-	-	-	-	-	-

* Enero a noviembre. ** Datos preliminares. *** Enero-septiembre.

TABLA 6
VOLUMEN DE IMPORTACIONES ENTRE LOS SIETE PAISES, 2001
 (Millones de US dólares y porcentaje de las importaciones total del país)

PAIS	PAIS COMPRADOR						
	ESTADOS UNIDOS	BRASIL	COLOMBIA	VENEZUELA	ECUADOR	PERU	BOLIVIA
Estados Unidos	-	12.899,00 (23,2%)	4.443 (34,7%)	6.258 (30,6%)	1.226 (23,8%)	2.160 (30,5%)	313 (18,3%)
Brasil	-	-	582 (4,5%)	1.077 (5,3%)	200 (3,9%)	277 (3,9%)	276 (16,2%)
Colombia	-	-	-	1.593 (7,8%)	741 (14,4%)	288 (4,1%)	48 (2,8%)
Venezuela	-	-	793 (6,2%)	-	306 (5,9%)	-	-
Ecuador	-	-	318 (2,5%)	-	-	175 (2,5%)	-
Peru	-	-	159 (1,2%)	151 (0,7%)	92 (1,8%)	-	108 (6,3%)
Bolivia	-	256,1 (0,5%)	131 (1%)	-	-	-	-

Fuente: www.braziltradenet.gov.br.

TABLA 7

VOLUMEN DE IMPORTACIONES ENTRE LOS SIETE PAÍSES, 2003

(Millones de US dólares y porcentaje de las importaciones total del país)

PAÍS	EXPORTADOR						
	ESTADOS UNIDOS	BRASIL	COLOMBIA	VENEZUELA	ECUADOR	PERÚ	BOLIVIA
Estados Unidos	9.564,1 (19,8%)	3.026 (30,4%)	2.040 (22,6%)	632 (20,6%)	1.396 (25,9%)	302 (17,9%)	302 (17,9%)
Brazil	-	580 (5,8%)	709 (7,8%)	265 (8,6%)	287 (5,3%)	343 (20,4%)	343 (20,4%)
Colombia	(1,42%)	-	983 (10,9%)	352 (11,5%)	308 (5,7%)	48 (2,9%)	48 (2,9%)
Venezuela	(1,33%)	703 (7,1%)	-	121 (3,9%)	-	-	-
Ecuador	-	298 (3%)	-	-	154 (2,9%)	-	-
Perú	-	158 (1,6%)	81 (0,9%)	69 (2,2%)	-	104 (6,2%)	104 (6,2%)
Bolivia	-	519,8 (1,1%)	128 (1,3%)	-	-	-	-

* Enero a noviembre. ** Datos preliminares. *** Enero-septiembre.

Fuente: www.braziltradenet.gov.br

las subregiones, del mismo modo que las crisis políticas y económicas en diversos países de América del Sur a lo largo de los dos o tres últimos años fueron utilizadas como indicadores de deterioro de las condiciones de seguridad. No obstante, existen pocos trabajos analíticos y más sistemáticos para examinar la relación entre regímenes políticos internos y procesos de *securitización*. Una rápida comparación entre las tablas 1 y 3, y la 8 “Características institucionales de los siete regímenes políticos”, y las 9 y 10 “Capacidades militares” y “Gastos de defensa”, no provee indicadores de un vínculo sólido entre el desempeño estatal y la naturaleza de los esfuerzos institucionales democráticos. Por otro lado, justamente porque la evidencia disponible sobre el análisis entre los vínculos directos e indirectos entre democracia y seguridad es escasa también, es necesaria la inclusión del cuadro constitucional y organizativo más amplio de los Estados involucrados, como se observa en la tabla 8.

Los gastos militares y el tamaño de las fuerzas armadas proveen de variables más directas de la capacidad estatal y la asimetría de poder en el área de seguridad, conjuntamente con los gastos del Estado y los indicadores socioeconómicos. Mientras tanto, estamos de acuerdo con Monica Hirst (2003) sobre la necesidad de tener en cuenta las misiones, funciones, estructura de fuerza y niveles de movilidad, para ir más allá de la sola contabilidad de efectivos y gastos. Entre tanto, como primera aproximación, las medidas y la información presentada en las tablas 9 y 10 son indicativas de las capacidades de los países. Más aún porque James Dunnigan no explicita sus fuentes y fórmulas de cálculo para su comparación con otras fuentes, tales como el Military Balance (IISS), y el Jane’s Group o los ministerios de Defensa de los países. Se presentan aquí como una primera escala comparativa.

TABLA 8
 CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES DE LOS SIETE REGÍMENES POLÍTICOS

PAÍS	DIVISIÓN DE PODERES	CONGRESO (SUEÑOS)	SISTEMA DE VOTACIÓN	PARTIDOS REPRESENTADOS (CONGRESO)	MANDATO PRESIDENCIAL	ESTRUCTURA DE GOBIERNO	CLASIFICACIÓN FREEDOM HOUSE (2004)	% SATISFACCIÓN DEMOCRACIA (LATINOBARÓMETRO) (2004)
Estados Unidos	3	Bicameral: Senado (100); Cámara (435)	Mayoritario: distritos uninominales	2	4 años*	Federal y descentralizado	Libre	NA
Brasil	3	Bicameral: Senado (81); Cámara (513)	Mayoritario (Senado); proporcional (Cámara)	19	4 años*	Federal y descentralizado	Libre	28
Venezuela	5	Unicameral (165)	proporcional como lista fechada y distrital mayoritario	16	6 años*	Federal y descentralizado	Libre	42
Colombia	3	Bicameral: Senado (102); Cámara (161)	Proporcional: distrito nacional para Senado	55	4 años**	Unitario y descentralizado	Parcialmente libre	30

Continúa

Continuación, tabla 8

PAÍS	DIVISIÓN DE CONGRESOS (CÁMARA)	SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS (CÓMODO)	ESPAÑIDOS RESIDENCIAL (CONGRESO)	MANDATO RESIDENCIAL (CONGRESO)	ESTRUCTURA DE GOBIERNO (2004)	CLASIFICACIÓN DE LIBERTAD (2004)	% SATISFACCIÓN DEMOCRÁTICA (2004)
Ecuador	3 Unicameral (100)	Proporcional	13	4 años***	Unitario y descentralizado	Parcialmente libre	14
Perú	3 Unicameral (120)	Proporcional	13	5 años*	Unitario y descentralizado	Libre	7
Bolivia	3 Bicameral: Senado (27); Cámara (130)	Proporcional	10	5 años***	Unitario y descentralizado	Parcialmente libre	16

* más una reelección inmediata.

** sin reelección.

*** una reelección después de un año de mandato.

Fuentes: www.ifes.org / www.latinobarometro.org / www.freedomhouse.org

TABLA 9
CAPACIDADES MILITARES Y POLICIALES DE LOS SIETE PAISES

PAIS	RANGO EN LAS AMERICAS LATINOAMERICANAS	CAPACIDAD DE COMBATE TERRESTRE	INDICE DE FUERZAS AMADAS DE [UNIFORMADOS]	FUERZAS ARMADAS	EJERCITO	FUERZA POLICIA	VEHICULOS BLINDADOS	AVIONES	COMBATE NAVAL	VALOR
Estados Unidos	1	2.488	93%	1'400.000	482.000	665.555	32.000	2.684	302	
Brasil	2	94	33%	293.000	195.000	400.000	1.194	234	6	
Venezuela	9	17	20%	79.000	34.000	26.000	601	73	0	
Colombia	4	35	23%	203.000	160.000	130.000	300	46	0	
Ecuador	11	7	11%	57.500	48.000	13.200	264	48	0	
Perú	8	22	18%	110.000	70.000	89.000	570	86	2	
Bolivia	12	7	16%	33.500	25.000	31.100	168	39	0	

Fuentes: Dunnigan (2003) / www.janes.com

TABLA 10
GASTOS DE DEFENSA DE LOS SIETE PAÍSES

País	GASTOS DEFENSA	% GDP	GASTO PER CAPITA POP.	GASTO POR MIEMBRO DE FUERZAS ARMADAS
Estados Unidos	375*	3,6	1.364	665.555
Brasil	9,7*	2,4	63	35.000
Venezuela	1,2*	1,8	50	15.227
Colombia	3,0*	3,9	67,7	9.683
Ecuador	450**	3,2	35	7.826
Perú	913**	1,6	33,2	8.300
Bolivia	125**	1,6	15	3.700

* miles de millones de dólares; ** millones de dólares

Fuente: www.janes.com

Según Dunnigan (2003: 632-633), el concepto de capacidades de combate terrestre (*land combat power*) abarca las capacidades del combate total de las fuerzas armadas de un país con excepción de la marina de guerra. Se trata de un índice compuesto, formado por indicadores cuantitativos y juicios cualitativos respecto a los equipamientos, armas y tropas. El valor bruto de las capacidades de combate, que es una parte del índice de calidad total (*total force quality*), debería ser multiplicado para dar cuenta de los factores *soft* de las capacidades –liderazgo, soporte, institucional, etcétera–. El número de efectivos toma en cuenta apenas las cantidades de personal uniformado, independiente del desempeño de funciones de soporte y de pertenencia a unidades de combate. El número de vehículos blindados incluye vehículos de transporte de tropas (*armoured personnel*

carriers), tanques livianos, tanques principales (*main battle tanks*) y otros vehículos de apoyo. En el caso de la fuerza naval, el índice de capacidades de combate naval propuesto por Dunnigan en un valor numérico referido a la capacidad total de la flota —el valor del combate naval de Estados Unidos es de 302, el de Rusia de 45, el de China 16, y México y Argentina alcanzan valores similares: 2—. Los demás indicadores son evidentes por sí mismos. Parece existir una relación más directa entre la naturaleza de los convenios de las instituciones democráticas y las capacidades militares y entre las capacidades militares y las estatales en general⁹.

En síntesis, el nivel de análisis estatal —unidades— y subunidades —grupos e individuos— y el grado de institucionalización de los procesos de *securitización* tiende a ser más alto en función de instituciones permanentes dedicadas a eso —fuerzas armadas, servicios de inteligencia, cancillería, policía, etcétera—. Pero en el contexto de las graves crisis económicas, de la rápida transformación política, de las grandes asimetrías de poder entre la potencia hegemónica y los países de la región y del presente déficit social, aquellas agendas de seguridad tienden a ser construidas y deconstruidas de manera igualmente poco institucionalizada.

9 Los gastos militares fueron estimados por Jane's Group, y existe una disparidad entre los años para los cuales la información estuvo disponible entre los distintos países; además, la presencia de las crisis recientes podría mostrar distorsiones considerables. En el caso de Brasil, por ejemplo, aun cuando el gasto militar se ha elevado en términos absolutos y comparado con los países andinos, es necesario recordar que más de 85% del gasto anual se encuentra destinado al pago de salarios, pensiones y deudas.

AMENAZAS ESTATALES Y NO ESTATALES, LOCALES Y REGIONALES

Para concluir este texto anticipando algunas de las discusiones más polémicas que se analizarán más adelante, nos gustaría hacer varios comentarios adicionales. Primero, sobre los aspectos centrales de la agenda de seguridad que determinan a los gobiernos nacionales como actores —considerados como *securitizing actors*—. Estos aspectos no son exhaustivos en relación con los movimientos realizados por los gobiernos, y su inclusión refleja un ejercicio de interpretación y un objetivo a ser trazado para la discusión a fin de demostrar cómo una organización cualitativa de unidades de análisis y de unidades de variación —alto, medio, bajo— puede ser hecha como base del cuadro conceptual presentado (tabla 11). En segundo lugar, nos gustaría hacer un primer ejercicio de síntesis que contenga las prioridades de una agenda andino-amazónica en términos de la teoría de los conjuntos de seguridad combinados con niveles de análisis y sectores (tabla 12; véase más adelante).

El terrorismo como punto principal de la agenda de seguridad es central para Colombia y Estados Unidos. Este tópico ha permitido la estructuración de un bloque político sólido, lo que a su vez influencia las políticas y las decisiones de los países de la CAN en torno a la cuestión. En el caso peruano, en este ítem es evidente que la experiencia de los graves conflictos asociados a la confrontación armada durante los años 1980 y la primera mitad de la década de 1990 y cuyos efectos aún no han sido extinguidos, permite la persistencia de esta amenaza en su agenda de seguridad.

Así mismo, comparativamente, la cuestión de la pobreza, en tanto discurso oficial de los gobiernos actuales de Brasil

TABLA 11
PERCEPCIÓN DE AMENAZAS, TIPO DE PROBLEMA Y GOBIERNO NACIONAL

PAÍS	TERRORISMO	POBREZA	NARCOTRÁFICO	DEGRADACIÓN AMBIENTAL	CRIMEN CONVENCIONAL	AMENAZA MILITAR CONVENCIONAL	INTERVENCIÓN ESTADOS UNIDOS
Estados Unidos	Alto	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Bajo	Bajo
Brasil	Bajo	Alto	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio
Colombia	Alto	Bajo	Alto	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Venezuela	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Medio	Medio	Alto	Alto	Medio
Perú	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Alto	Medio
Bolivia	Bajo	Alto	Bajo	Bajo	Medio	Alto	Medio

Fuente: elaborado conforme a la propuesta de Rojas (2004) para priorizar las percepciones de amenazas por subregión.

y Venezuela, es significativa, mientras que la percepción sobre el narcotráfico es alta en Brasil, Colombia y Estados Unidos, siendo un aspecto de preocupación moderada en los otros países, salvo Bolivia, donde su perfil es bajo.

La degradación ambiental como amenaza tiene una visión más bien bacía la parte inferior de la media, ya que salvo Brasil, Ecuador y Estados Unidos, el asunto no está en posiciones superiores de interés que confronten definitivamente los gobiernos nacionales.

El crimen organizado, por su parte, tiene importancia en toda la región, no así para Estados Unidos, donde es considerado como una preocupación relativamente menor, en contraste con la región andina y Brasil, donde su importancia es vital.

Si algo llama la atención es que los escenarios de amenazas militares convencionales son altos para Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, medios para Brasil, y bajos para Estados Unidos —en su percepción de la región— y Colombia, una suerte de inversión de imágenes con respecto a aquellas manejadas en torno a la cuestión del terrorismo. Pues para los países en donde es más importante este último, al mismo tiempo la idea de confrontaciones territoriales o de conflicto interestatal pierde intensidad.

Por ello, la intervención estadounidense como amenaza de seguridad es vista igualmente con rangos de medio bacía alto en toda la región andina y Brasil, salvando el caso de Colombia, por razones que tienen relación con los aspectos señalados, y que serán explicitadas a continuación, en la lectura de los datos nacionales específicos.

En lo que tiene que ver con Estados Unidos, no debe sorprender el alto perfil en que se ubica la percepción de amenaza

en torno al terrorismo. Los efectos perversos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 implicaron un cambio radical de la política global de ese país.

Por otra parte, el drama de la pobreza en América latina y en la región andina se observa más como una cuestión atinente a la realización económica de un mercado libre y funcional, antes que como un asunto de carácter estructural, por lo que sus rangos bajos en la política exterior y de seguridad se corresponden con una orientación ideológica afincada en una noción clásica realista del orden internacional, que no admite este aspecto en agendas de seguridad, que se contraponen con la tradición latinoamericana, originada precisamente en Brasil, de asociar la seguridad y el desarrollo.

El narcotráfico sigue siendo uno de los aspectos más sensibles para Estados Unidos, desde la emisión de la Directiva de seguridad nacional que lo catalogó como asunto de seguridad a inicios de la década de 1980. Desde aquel entonces, la política estadounidense, por muy diversas razones, ha clasificado al consumo de sustancias psicoactivas como el eje de su relación con los países andinos. La "narcotización" de las relaciones entre Estados Unidos y los países andinos se expresa meridianamente en esta percepción de amenaza, subordinada en la actualidad —al menos en apariencia— a la amenaza terrorista.

A raíz de los acuerdos de Kyoto, Estados Unidos mantuvieron una actitud de *'lonely ranger'* en materias ambientales, que han sido subordinadas en la política exterior a las propuestas de negociación de los tratados de libre comercio.

Los aspectos referidos al crimen internacional organizado, en tanto amenaza para la seguridad, son parte de la retórica de

la nueva agenda multidimensional y se vinculan a todas las dinámicas sociales problemáticas, que se vuelven vulnerables a la *securitización* como consecuencia de que varios de estos fenómenos desatan prácticas ilegales. En rigor, los procesos de inmigración ilegal, tráfico y consumo de narcóticos, así como de lavado de activos ilegales, son fenómenos sociales que tienen que ver con asimetrías comerciales o salud pública, antes que causas eficientes de inseguridad.

El perfil bajo que Estados Unidos otorga al conflicto internacional clásico se asocia a una agenda hemisférica que intenta disminuir la presencia política de los militares en la gestión gubernamental, como consecuencia de la revalorización de una noción de democracia asentada en la presencia de civiles en gobiernos elegidos mediante el voto.

El caso anterior contrasta significativamente con la visión brasileña de la percepción de amenazas, que califica al terrorismo con un nivel bajo, ya que la realidad de ese país hace más importantes otros problemas, a pesar de que se hayan buscado asociaciones de Al-Qaeda con actores locales en la frontera común con Argentina y Paraguay. Así mismo, la presencia de la guerrilla colombiana no implica para Brasil una amenaza perceptible de manera inmediata y categórica, aunque su diseño de seguridad tiene que tomar en cuenta, sin duda, la evolución del conflicto colombiano, pero no de la manera radical propuesta por otros acercamientos, como el colombiano y estadounidense.

La propuesta política que llevó al poder al actual gobierno brasileño enfatizó en la resolución de los graves problemas de pobreza, que se manifiestan en índices gravísimos de concentración de la riqueza y diferencias claras en los ritmos de desarrollo

regional entre las diversas partes del país. Así mismo, la activación de actores sociales potencialmente contestatarios —que apoyaron en su momento al presidente Lula— implica un equilibrio dinámico en el discurso brasileño de seguridad que necesariamente debe identificar a la pobreza como una amenaza a la estabilidad estatal, de no implantarse políticas tendientes a reducirla. Así mismo, la capacidad de las bandas de narcotraficantes y la densidad del consumo de psicoactivos en Brasil se han transformado en asuntos muy importantes de la agenda, babida cuenta del carácter del mercado de consumo brasileño, el segundo en el continente, la crudeza y el poder de las organizaciones delictivas y bandas asociadas al tráfico de drogas allí.

No debe sorprender entonces que una clásica combinación de pobreza, crimen y consumo de sustancias ilegales se transforme en amenaza visible en la percepción de los brasileños, aunque de ninguna manera tome la forma de ecuaciones simplistas tales como pobreza igual a rebelión o crimen. Existe una preocupación central del Estado y la sociedad brasileños, desde hace varias décadas, acerca del carácter cada vez más central de lo ambiental, especialmente asociado a la cuestión de la amazonia, sus recursos hídricos y la biodiversidad. Sin embargo, el modelo de desarrollo asociado a la penetración, ocupación y explotación de la zona del bosque tropical húmedo tuvo —y tiene— consecuencias problemáticas en términos ambientales.

A pesar de ello, de que este es un diseño estatal de larga data, en las preocupaciones y percepciones brasileñas la cuestión se presenta, más que en torno a una reflexión estatal y al diseño de políticas asociadas, en referencia a procesos exógenos al mismo: desde la sociedad y las ONG, así como desde una

preocupación creciente del sistema internacional en tomo a las condiciones de la amazonia. Sin duda, el poder relativo de Brasil le permite evaluar de manera marginal la amenaza potencial de conflictos convencionales, mientras que su acumulado político y diplomático, su poder económico y el tamaño de su mercado le permiten manejar las variables principales de manera muy diferente a sus socios andinos potenciales. Es por ello, y aún así es sorprendente, que la evaluación de un potencial de intervención estadounidense se presente como media.

Es evidente que para el conjunto de las instituciones y para la sociedad colombiana la presencia de los grupos armados ilegales tenga un carácter crítico. Por ello, el terrorismo es central en la agenda de ese país, vinculado en el discurso del gobierno al fenómeno del narcotráfico, que alimenta en varios aspectos los procesos de violencia que se presentan en Colombia, y asociados a una lectura política que implica la intervención decidida del Estado para confrontar aquellos procesos con base en un diagnóstico de seguridad compartido con Estados Unidos, mientras que la degradación ambiental, la amenaza militar convencional y la intervención estadounidense se encuentran subordinados a los objetivos políticos en curso. Esta admirable coherencia puede ser atribuida al enorme desgaste que implica la guerra que se mantiene desde hace varios años, a las posiciones inflexibles de los actores armados y a la falta de viabilidad —hasta el momento— de los procesos de negociación.

El caso venezolano se destaca porque las fuentes de conflicto interno y confrontación entre actores societales cuestionan en forma permanente el andamiaje normativo y la capacidad

resolutiva del Estado, planteando la gobernabilidad democrática como aspecto básico. Por ello, la visión de amenaza de entidades terroristas es baja o se asocia a la retórica de los actores políticos venezolanos en sus dinámicas de conflicto interno. La misma retórica y práctica gubernamental han señalado a la pobreza como el punto central de la agenda, no sólo de seguridad sino en referencia al conjunto de las acciones políticas de legitimación del sistema. No sorprende entonces que este asunto se considere muy importante en la percepción de amenazas. El narcotráfico se percibe como resultado de procesos externos, pero que indudablemente afectan al país y su seguridad, aunque sin un rango tan profundo. En tanto la lucha contra el narcotráfico no implica erradicación, y que los problemas ambientales más divulgados se encuentran relacionados con la explotación de oro por parte de *garimpeiros* en las zonas amazónicas, los mismos son vistos como marginales a la estructura del Estado venezolano. La crisis social que se desató desde la crisis del Estado y del régimen político a finales de los años 1980 impulsó fenómenos de creciente violencia social y disolución, que colocaron a la criminalidad en un sitio privilegiado en la agenda.

Ecuador se ha caracterizado entre los países andinos por no haber sufrido procesos de contestación armada viables en ningún momento de su historia contemporánea; las acciones de violencia política han sido marginales, episódicas y aisladas. El terrorismo, por ello, no se percibe como una amenaza real; la pobreza, ante el alarmante crecimiento de los índices existentes (véase supra), especialmente desde la crisis de 1999, se ha evidenciado, pero tampoco pasa de ser percibida con un nivel medio de amenaza, habida cuenta de la supuesta

adaptabilidad del sistema político ecuatoriano. Al igual que en Venezuela, los asuntos relacionados con el narcotráfico se observan como resultado de la expansión de procesos exógenos, que además (aún) no involucran a sectores poblacionales significativos del país; la degradación ambiental se considera en relación con las explotaciones madereras y petroleras, así como con las intensas fumigaciones en la frontera norte, lo cual incluye un elemento que cuestiona la política estatal frente al conflicto colombiano. La criminalidad es atribuida, también, a influencias externas, aunque los índices de manejo de la misma han mejorado en las grandes ciudades. A pesar de haberse culminado el proceso de paz con el Perú en tomo a las diferencias fronterizas que originaron un largo ciclo de enfrentamientos armados localizados, la percepción de las amenazas convencionales no ha desaparecido del todo. La presencia militar de Estados Unidos en Ecuador se ha incrementado: no se trata sólo de la base de Manta, sino de una serie de misiones y convenios que en varios sectores de la sociedad generan la imagen de "hondurización" del país de cara a las políticas regionales que tienen su epicentro en Colombia.

Perú vivió a lo largo de la década de 1980 una situación extrema, en la que los desafíos armados, especialmente aquel portado por Sendero Luminoso, afectó gravemente la institucionalidad estatal misma. Las secuelas de la lucha contra el terrorismo y la supervivencia de grupos armados en zonas periféricas del país, así como la persistencia de una crisis política que afecta al gobierno, hacen que los peruanos perciban como posible el escenario del terrorismo. A ello se añade la persistencia de un escenario de pobreza que a su vez, en su momento, fue diagnosticado como una de las causas del fenómeno senderista, y que, así mismo,

tiene una valoración media como amenaza. A pesar de los éxitos en la erradicación de plantaciones de coca, y la reducción de las mafias organizadas en Perú, el carácter transnacional de la amenaza del narcotráfico sigue teniendo pertinencia, siendo calificado como medio en la percepción.

Lo ambiental tiene —y en general ha tenido— una baja evaluación en el Perú, ya que la ocupación del espacio nacional y la presencia de las instituciones estatales se han limitado a las zonas costaneras y a regiones estratégicas de la sierra, mas no a la presencia de una política viable general, especialmente en la amazonia peruana y en amplias zonas del espacio nacional apenas atendidas. La concentración en la megalópolis de Lima hace que los problemas de saturación, hacinamiento, delincuencia, promiscuidad y otros asociados fueran claros desde los años 1980, cuando la criminalidad y la violencia social iban de la mano de la descomposición política: el gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000) no solucionó este problema, más bien lo exacerbó, mediante sus políticas autoritarias. En el Perú la percepción de amenaza militar convencional sigue siendo alta también.

Es importante remarcar este aspecto, ya que las nuevas amenazas aparecerían como sucesoras —y enterradoras legítimas— de ciertas viejas amenazas, convencionales, que aparentemente habrían desaparecido. Sin embargo, como consta en los últimos sucesos, se reactivan procesos de cuestionamientos limítrofes entre Perú y Chile, Bolivia y Chile, y, potencialmente, Perú y Ecuador, e incluso Colombia y Venezuela: el escenario es bastante más complejo. En Perú se observa la posibilidad media de intervención estadounidense, ya que se constata el despliegue regional y la visión de poder de Estados Unidos de cara al

conflicto colombiano, posibilidad no muy remota, toda vez que en su momento se la visualizó, cuando Sendero Luminoso parecía ganar la ofensiva estratégica (Smith, 1992).

Para culminar esta descripción interpretativa somera de los valores asignados en la tabla 11, en el caso de Bolivia es importante destacar que la percepción de pobreza como amenaza es definitivamente alta, así como la de amenaza militar convencional. Este punto debe ser especificado por las tensiones con Chile y en conexión con el frágil equilibrio interno de fuerzas sociales. Mientras que lo relacionado con el terrorismo y el narcotráfico aparece como bajo, los aspectos tradicionales o "convencionales" aparecen como muy importantes en el caso boliviano, en el cual se observa en nivel medio la posibilidad de intervención estadounidense. Hay que recordar que, en la visión de Washington, Bolivia ha sido un sitio bastante inaccesible —y a su manera especial—.

Las agendas y temáticas de seguridad son diversas, están situadas histórica, social y culturalmente, no pueden —ni deberían— ser genéricas, sino que deben establecerse sobre la base de acuerdos que definan los responsables, las iniciativas, los procedimientos y las instituciones que deben ser construidas. Es evidente que las cuestiones ambientales se encuentran relegadas en esta visión de los actores relevantes, la población, ya que su nivel de importancia se define como "bajo", y, como en todos los Estados aquí observados, salvo Estados Unidos —por las coordenadas históricas y estructurales señaladas—, el crimen aparece como una preocupación real de la sociedad. Hay que remarcar que otras amenazas a la seguridad pueden deberse a la fragmentación interna de los países andinos.

La idea de análisis multisectorial propuesto en la tabla 12 presenta el carácter de la *securitización* de los diversos aspectos de la agenda andino-amazónica alrededor de siete niveles de análisis, empezando por el infraestatal atinente a los individuos, siguiendo por otro escalón referido a las instituciones y grupos sociales, para llegar al nivel estatal, pasando luego al subregional o andino-amazónico, al que sucede el nivel regional hemisférico, luego un espacio subsistémico no regional, hasta llegar al punto global.

TABLA 12

SECURITIZACIÓN ANDINO-BRASILEÑA:
SECTORES Y NIVELES DE ANÁLISIS COMBINADOS

	MILITAR	AMBIENTAL	ECONÓMICO	SOCIETARIO	POLÍTICO
Global	**	***	*	**	*
Subsistémico neo-regional	*	*	***	**	*
Regional (hemisférico)	****	**	****	***	****
Subregional (andino/amazónico)	****	**	**	***	****
Estatal	***	***	***	**	**
Infra-estatal (grupos/instituciones)	***	*	***	***	*
Infra-estatal (individual)	*	*	**	****	***

Fuente: adaptado de Buzan, Waever y Wilde (1998: 165).

El grado de *securitización* de los aspectos varía de acuerdo con el nivel en que éstos se traten. Es así como las cuestiones militares tienen una importancia elevada en los planos hemisférico, subregional y estatal, y esto se ha reflejado en la diplomacia de cumbres y en las agendas de la OEA y la Comunidad Andina de Naciones, básicamente a partir de la idea de adecuar o reorganizar los regímenes de seguridad colectiva que datan de la década de 1940.

Por otra parte, la importancia que, sobre todo, en la política de Estados Unidos se le ha otorgado al proceso político colombiano en la subregión ha sobredimensionado los aspectos militares en las agendas. En los espacios más altos, sin embargo, básicamente en el escenario global, su impacto es menor: América latina, en su conjunto, es periférica.

Lo ambiental se encuentra a la cabeza de los problemas de *securitización* en el espacio global, en lo referido a la subregión andino-amazónica. Ello también en lo que tiene que ver con la percepción estatal de sus consecuencias de seguridad, por la fragilidad de los ecosistemas amazónicos en particular, su conexión íntima con los espacios andinos en relación con los recursos hídricos, las presiones demográficas y los proyectos estatales de desarrollo económico y explotación de recursos.

La prioridad del medio ambiente para el espacio andino-amazónico en lo global y estatal viene dada por el carácter de los recursos bióticos y genéticos, la macrodiversidad en flora y fauna y sus potenciales de aplicación para usos biotecnológicos a futuro. Por ello, también tiene un impacto moderado en los espacios subregional y regional hemisférico, siendo muy poco problematizados como asuntos de seguridad en los escalones

más bajos de la matriz, puesto que los escenarios inmediatos dominan las agendas gubernamentales.

Las cuestiones económicas se remarcan en el ámbito regional hemisférico, y en los estatales, entre otras razones por el impacto de los tratados de libre comercio en proceso de negociación.

Las cuestiones societales, por ejemplo migración ilegal, tienen su mayor peso en los regímenes políticos y en los escenarios de toma de decisiones, el nivel individual, así como entre los grupos e instituciones. Es probable que esta variación se origine en la apropiación limitada que el Estado hace de las cuestiones societales como temas de seguridad, pero también reflejan el creciente interés en los otros niveles inmediatamente por encima y por debajo de lo estatal frente a estos aspectos.

En lo que tiene que ver con lo político, que se expresa en la discusión sobre la democracia y la gobernabilidad, su mayor importancia como tema de seguridad se expresa en los planos hemisférico y subregional, así como, con algo menos de intensidad, en el de los individuos. Básicamente, la imagen de turbulencia e inestabilidad identifica a la región andina.

Desde una perspectiva horizontal, las preocupaciones individuales se concentran en los aspectos societario, político y económico, en ese orden. En este punto son emblemáticos los problemas de inseguridad ciudadana y la percepción del crimen, mientras que lo ambiental y lo militar son desplazados hacia la periferia en tanto problemas de seguridad.

Los grupos e instituciones que operan dentro de los Estados concentran su atención por igual en los temas militares, económicos y sociales, atribuyéndoles un rango de importancia como aspectos atinentes a la seguridad; desde esta perspectiva, las

cuestiones políticas y ambientales se ven relegadas a un segundo plano como asuntos de seguridad, ya que las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones asociadas tienden a experimentar la realidad de la seguridad concentrándose en este tipo de actividades como primarias para su existencia: la violencia social, las negociaciones económicas de recursos y acceso a bienes y servicios son los referentes naturales de los grupos y organizaciones sociales, y los aspectos de seguridad militar se asocian con el control de procesos centrífugos, mientras que las cuestiones ambientales y políticas son importantes para unos pocos grupos organizados, relativamente periféricos.

El Estado concentra sus preocupaciones en los asuntos de seguridad referidos a aspectos militares, ambientales y económicos, que son priorizados frente a las cuestiones sociales y políticas. Estas tienen un rango menor como temas de seguridad en la perspectiva estatal, ya que el ordenamiento jurídico-político se entiende como dado, incuestionable e inamovible, mientras que los problemas de la seguridad ciudadana se presentan muy recientemente como objeto de una reflexión sistemática y objeto de diseño de políticas públicas, en tanto que los tres primeros asuntos —militares, ambientales y económicos— forman parte de la agenda permanente de decisiones estatales.

En el espacio subregional los temas militares y políticos son objeto de una *securitización* muy alta, debido al carácter del conflicto colombiano y su evidente regionalización en todo el ámbito aquí contemplado. Políticamente se constata la fragilidad de los procesos democráticos en todos los países andinos desde mediados y fines de la década de 1990, como lo ejemplifican los golpes de Estado en Ecuador, la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia,

la salida de Alberto Fujimori en el Perú, la posterior baja de legitimidad del presidente Alejandro Toledo, el conflicto colombiano y el proceso político y social de Venezuela, con lo que en la escala de preocupaciones andino-amazónicas sin duda estos temas pueden combinarse en una crisis regional de grandes proporciones que puede afectar a todos los actores directamente. La atención dedicada a lo ambiental depende de la optimización de mecanismos como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca) pues como ocurre con lo económico, se encuentra subordinada a procesos bilaterales y de orden hemisférico antes que a referentes subregionales.

En lo hemisférico, el reordenamiento del régimen de seguridad continental es un punto clave de la agenda en curso, ante los cambios drásticos en la percepción de las amenazas y el carácter de las mismas, la disolución de un sistema de seguridad diseñado para otra realidad histórica y que aún no logra actualizarse; otros procesos en curso, como la negociación del Alca, impactan también fuertemente sobre las percepciones de seguridad de las cuestiones económicas y su central jerarquía en la agenda existente. De la misma manera, la atención hemisférica se concentra en los procesos de potencial descomposición política y confrontación interna que en el caso de la región andina, como ya se ha señalado, son hechos reales que movilizan las iniciativas hemisféricas y sus preocupaciones. En este contexto, los aspectos ambientales y sociales reciben una menor atención como problemas de seguridad, por lo que se presentan con un menor perfil en la agenda.

En el ámbito analítico subsistémico encontramos que las cuestiones centrales se refieren a lo económico, de cara a la forma específica de interacción entre los diversos bloques

regionales. Las cuestiones militares, políticas, societales y ambientales se encuentran subsumidas dentro de la lectura de la forma a futuro del mercado mundial y los bloques en conformación en torno al mismo, por lo que su atención en este plano es limitada.

En resumen, la agenda de seguridad andino-amazónica que viene emergiendo a lo largo de los últimos años y que es parcialmente observada por este primer ejercicio analítico configura un complejo de seguridad heterogéneo. Su lógica de funcionamiento y los resultados políticos necesitan ahora ser analizados con mayor detalle con base en los movimientos de *securitización* generados por los distintos países y en diversos sectores, de modo que puedan ser comparados e integrados en una síntesis relevante y comprensible. Este, esperamos, sería el sentido de los desafíos que tenemos por delante.

BIBLIOGRAFÍA

- ADLER, EMANUEL Y BARNETT, MICHAEL [eds.]. 1998. *Security Communities*. Cambridge University Press. Cambridge. [Especialmente los ensayos de Ole Wæver, Charles Tilly y Andrew Hurrell].
- ARDILA, MARTHA. 2003. "Viabilidad de la seguridad en la region andina". En Wolf Grabendorff [ed.]. *La seguridad regional en las Américas*. Fescol-Cerec. Bogotá.
- ATKINS, G. POPE. 1999. *Latin America and the Caribbean in the International System*. Westview Press. Boulder. Cuarta edición.
- . 2001. *Handbook of Research on Latin American and Caribbean International Relations: The Development of Concepts and Themes*. Westview Press. Boulder.
- . 2004. "US and Latin America: a review". En *Latin American Research Review*. Vol. 39. No. 1.

- AYOOB, MOHAMMED. 1995. *The Third World Predicament: State Making, Regional Conflict, and the International System*. Lynne Rienner. Boulder.
- BAGLEY, BRUCE Y WALKER III, WILLIAM [eds.]. 1994. *Drug Trafficking in the Americas*. North-South Center. Miami. Lynne Rienner Publishers. Boulder.
- BAGLEY, BRUCE M. [ed.]. 1997. *Drug Trafficking Research in the Americas: An Annotated Bibliography*. University of Miami North-South Center. Miami.
- BARTOLOMÉ, MARIANO. 2001. "Amenazas a la seguridad de los Estados: la Triple Frontera como "Área gris" en el Cono Sur Americano". Documento preparado para su exposición en el seminario "Terrorismo: vulnerabilidades en el nuevo escenario internacional", Fundación Novum Millenium/Grupo Innova/Bloque de Diputados Acción por la República. Buenos Aires, 29 de noviembre de 2001.
- BODEMER, KLAUS [ed.]. 2003. *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* Nueva Sociedad. Caracas.
- BORRERO, ARMANDO. "Seguridad y defensa en la región andina".
- BROWN, MICHAEL E., COTÉ, OWEN R., LYNN-JONES, SEAN M. Y MILLER, STEVEN E. [et al.] [eds.]. 2000. *Theories of war and peace: an international security reader*. MIT. Cambridge, Massachusetts.
- BULMER-THOMAS, VICTOR, DUNKERLEY, JAMES [eds.]. 1999. *The United States and Latin America: The New Agenda*. Harvard University. Cambridge-M.A.
- BUZAN, BARRY, WÆVER, OLE Y WILDE, JAAP DE. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.
- BUZAN, BARRY. 1991. *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Lynne Rienner Publishers. Boulder. Segunda edición.
- CEPIK, MARCO A. C. 2001. "Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e Conseqüências Políticas". En *Security and Defense Studies Review*. No. 1.

- CEPIK, MARCO A. C. Y FARIA, CARLOS. 2003. "Brasil y América Latina: bolivariismos antiguos y modernos". En *Análisis Político*. 49. Mayo/agosto. Bogotá.
- CONN, STETSON Y FAIRCHILD, BYRON. 2002. *The Framework of Hemisphere Defense*. University Press of the Pacific.
- CRANDALL, RUSSELL. 2002. *Driven by Drugs: U.S. Policy Toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.
- DOMÍNGUEZ, JORGE Y SHIFTER, MICHAEL [eds.]. 2003. *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Johns Hopkins University. Baltimore. Segunda edición.
- DOMÍNGUEZ, JORGE [comp.]. 2003. *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Siglo Veintiuno / Flacso / Universidad de Belgrano. Buenos Aires.
- . [ed.]. 1999. *The Future of Inter-American Relations*. Routledge. New York.
- DUECK, COLIN. 2004. "New Perspectives on American Grand Strategy: a Review Essay". En *International Security*. Vol. 28. No. 4. Spring.
- FARER, TOM [ed.]. 1999. *Transnational Crime in the Americas*. Nueva York. Routledge.
- FELDMANN, ANDREAS Y PERALA, MAIJU. 2004. "Reassessing the Causes of Nongovernmental Terrorism in Latin America". En *Latin American Politics and Society*. Vol. 46. No. 2. Verano.
- FITCH, SAMUEL. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore.
- FRANKO, PATRICE M. 2003. *The Puzzle of Latin American Economic Development*. Rowman & Littlefield (segunda edición).
- FRUHLING, HUGO, TULCHIN, JOSEPH S. Y GOLDING, HEATHER A. [eds.]. 2003. *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- GODSON, R. SHULTZ, R. Y QUESTER, G. [eds.]. 1997. *Security Studies for the 21st Century*. Brassey's. Washington.

- GODSON, ROY Y OLSON, WILLIAM. 1993. *International Organized Crime: Emerging Threat to US Security*. NSIC. Washington.
- GRABENDORFF, WOLF [ed.]. 2003. *La seguridad regional en las Américas*. Fescol-Cerec. Bogotá.
- HAFTERNDORN, HELGA, KEOHANE, ROBERT Y WALLANDER, CELESTE. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford University. Oxford.
- HERZ, MONICA. 2002. "A Política de Segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria". En *Estudos Avançados*. Vol. 16. No. 46.
- HERZ, MONICA Y NOGUEIRA, JOAO PONTES. 2003. *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.
- HIRST, MONICA. 2003. "Seguridad regional en las Américas". En Wolf Grabendorff [ed.]. *La seguridad regional en las Américas*. Fescol-Cerec. Bogotá.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Simon & Schuster. New York.
- HURRELL, ANDREW. 1998. "Latin America's New Security Agenda". En *International Affairs*. Vol. 74. No. 3. Julio.
- LÓPEZ-ALVES, FERNANDO. 2000. *State Formation and Democracy in Latin America: 1810-1900*. Duke University. Durham.
- LYNN-JONES, SEAN Y MILLER, STEVEN [eds.]. 1995. *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security*. MIT. Cambridge.
- LYONS, GENE Y MASTANDUNO, MICHAEL [eds.]. 1995. *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. The Johns Hopkins University. Baltimore.
- MARCELLA, GABRIEL Y DOWNES, RICHARD [eds.]. 1999. *Security Cooperation in the Western Hemisphere: resolving the Ecuador-Peru Conflict*. North-South Center. Miami.
- MARCELLA, GABRIEL Y SCHULZ, DONALD. 1999. *Colombia's Three Wars: U.S. Strategy at the Crossroads*. Strategic Studies Institute. Carlisle.

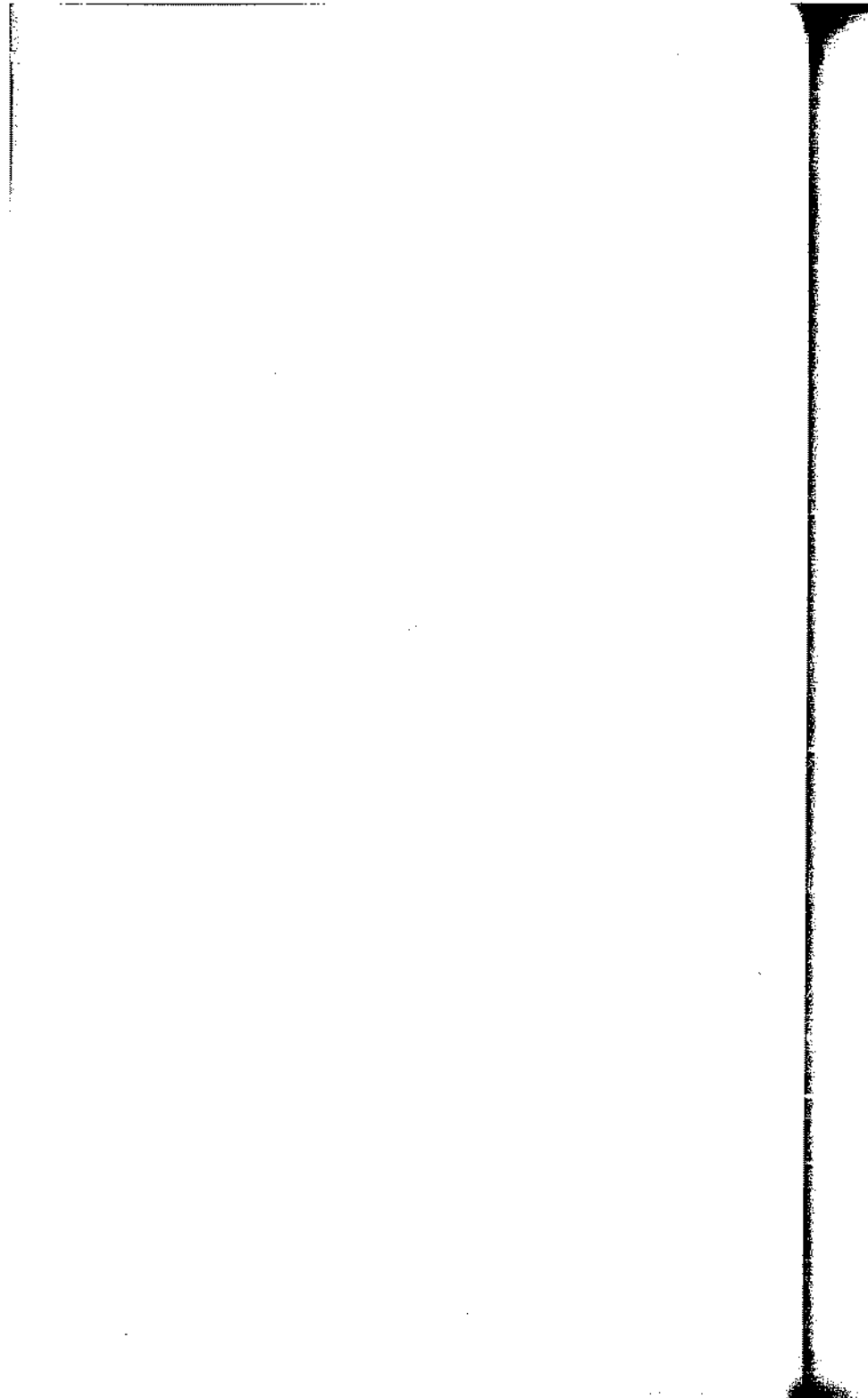
- MARCELLA, GABRIEL. 2003. *The United States and Colombia: the journey from ambiguity to strategic clarity*. U.S. Army College Monograph. Carlisle.
- MARTYNOV, BORIS. 2003. "Latin America and terrorism". En *International Affairs*. Vol. 49. No. 4.
- MEARSHEIMER, JOHN J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton. London.
- NARICH, RICHARD. 2003. "Traditional and Non-traditional Security Issues in Latin America: evolution and recent developments". *Occasional Paper Series*. No. 42. Geneva Centre for Security Policy (GCSP). www/gcsp.ch/e/publications/occpapers/2003/42_narich.pdf
- OAS. 2003. "Declaration on Security in the Americas". Organization of American States. *Special Conference on Security*. Mexico City, Mexico, Octubre 23.
- ODOM, WILLIAM E. 1992. *On Internal War: American and Soviet Approaches to the Third World Clients and Insurgents*. Duke University. Durnham.
- PAGLIARI, GRACIELA. 2004. "Segurança, Hemisferica e Política Externa Brasileira: temas, prioridades e mecanismos institucionais". Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. UFRGS.
- PASTOR, ROBERT. 2001. *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*. Westview Press. Boulder. Segunda edición.
- PIKE, FRANK. "The USA and the Andean Nations".
- PION-BERLIN, DAVID [ed.]. 2001. *Civil-Military Relations in Latin America: new analytical perspectives*. The University of North Carolina. Chapel Hill.
- PROENÇA JR., DOMÍCIO Y DINIZ, EUGÊNIO. 1998. *Política de Defesa no Brasil: Uma Análise Crítica*. UnB. Brasília.

- RABASA, ANGEL Y CHALK, PETER. 2001. *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*. RAND Corporation Publishers. Washington.
- ROJAS, FRANCISCO. 2004. "Seguridad en las Américas, los desafíos post Conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos". Friedrich Ebert Stiftung. Briefing Papers. Bogota. 11 pp. www.fes.de/globalization
- SASC, U.S. CONGRESS. 2004. *Testimony of General James T. Hill - Commander of the United States Southern Command before the House Armed Services Committee of the House of Representatives*. Washington. Marzo 24.
- SMITH, MICHAEL L. 1992. "Shining Path Urban Strategy: Ate Vitarte". En Palmer, David Scott [ed.]. *Shining Path of Peru*. St. Martin Press. New York.
- SMITH, PETER H. 1999. *Talons of the Eagle: dynamics of U.S. - Latin American relations*. Oxford University. Oxford-UK. Segunda edición.
- SNOW, DONALD M. 1997. *Distant Thunder: Patterns of Conflict in the Developing World*. Sbarpe Books. New York. Segunda edición.
- . 1998. *National Security: Defense Policy in a Changed International Order*. St. Martin's Press. New York.
- SWEIG, JULIA [directora del proyecto]. 2004. *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. Report of an Independent Commission Sponsored by the Council on Foreign Relations' Center for Preventive Action.
- TILLY, CHARLES. 2003. *The Politics of Collective Violence*. Cambridge University. Cambridge-UK.
- TULCHIN, JOSEPH Y ESPACH, RALPH [eds.]. 2001. *Latin America in the New International System*. Lynne Rienner Publishers. Boulder.

WALTZ, KENNETH N. 1979. *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company. Reading.

WHITTAKER, DAVID J. [ed.]. 2003. *Terrorism Reader*. Routledge. New York. Segunda edición.

SEGUNDA SECCIÓN
AGENDA DE SEGURIDAD DE CADA PAÍS



La *policialización* de la agenda de seguridad de Bolivia

Juan Ramón Quintana Taborga

INTRODUCCIÓN

En Bolivia, la relación entre democracia y seguridad vive una de sus mayores tensiones y dilemas. Desde que los militares entregaron el poder, en octubre de 1982, luego de casi dos décadas de intervención estatal, con breves interrupciones formales, el país vive el ciclo histórico más largo de su historia democrática. El escenario político actual no tiene parangón con el pasado inmediato, si comparamos el turbulento ciclo autoritario y su agónico remate (1978-1982), signado por tres elecciones generales fallidas, cinco golpes de Estado, diez presidentes y una junta militar (véase Quintana, 1999). En cambio, desde 1982 hasta la fecha (octubre de 2004), se celebraron cinco elecciones generales y cuatro municipales de manera consecutiva, dando lugar a seis gobiernos constitucionales en los últimos veintidós años de continuidad democrática. En los últimos tres años, dos vicepresidentes se hicieron cargo del gobierno por razones distintas, pero no lograron alterar de manera significativa la continuidad democrática. La sucesión del primero, en 2001,

obedeció al fallecimiento del presidente (Hugo Bánzer) y en el segundo caso, 2003, se debió a la huída precipitada del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada a Estados Unidos como consecuencia de su fracaso gubernamental. No obstante la extraordinaria modificación del escenario político global, este parece ser un mero dato formal, puesto que si los bolivianos gozan de un aparente y prolongado ciclo de paz relativa, estabilidad y libertades públicas, al mismo tiempo lo hacen en medio de la mayor crisis económica, la recesión y de condiciones de pobreza insostenibles¹.

Bolivia es uno de los países de América latina que ha alcanzado un menor desarrollo relativo en materia de seguridad a pesar de su avanzado proceso democrático, el mismo que actualmente se encuentra en crisis. La democracia no fue un incentivo para mejorar su marginalidad e inserción externa, y menos aún para modificar su inercia tradicional en el ámbito internacional. De hecho, mantuvo una conducta pasiva frente a la nueva economía política de la seguridad internacional. Más que un promotor activo de la paz regional, en correspondencia con sus limitaciones económicas, sociales y políticas estructurales, el país se ha caracterizado, más bien, por preservar un perfil estratégico difuso que obedece esencialmente

1 Desde la perspectiva económica, una de las paradojas que no logra ser suficientemente explicada por los gobiernos, cooperación externa ni organismos financieros internacionales es la causa por la que, pese a la disciplina casi marcial con la que se aplicaron las reformas estructurales, epítome del consenso de Washington, durante los últimos dieciocho años, el país mantiene su atraso secular, ocupando el lugar ciento trece en la escala de desarrollo humano, sólo por encima de Haití y Guatemala en América latina y el Caribe. Cfr. PNUD, 2002.

al desarrollo precario de su política exterior. Las iniciativas de cooperación regional y vecinal tampoco estimularon cambios en la gestión pública del sector. Los mayores esfuerzos efectuados en el campo de la seguridad fueron más bien domésticos, otorgándose una alta prioridad a la resolución de la conflictividad política y social interna.

El país vive una doble paradoja en relación con la agenda de seguridad. En primer lugar, la democracia no fue lo suficientemente consistente como para cancelar el largo pasado autoritario y reformar sus instituciones anómalas. Por el contrario, la crisis de legitimidad de la autoridad pública y su competencia limitada para resolver de manera pacífica y concertada la conflictividad interna tiende a revitalizar, mediante el uso discrecional de la fuerza pública, los márgenes de veto político que ejercieron militares y policías en el pasado. En segundo lugar, el grado de indefensión y la falta de armamento para enfrentar una agresión externa revela una profunda asimetría frente a los complejos escenarios de riesgo y emergencia de nuevas amenazas contra la seguridad, en una geografía nacional porosa, con una institucionalidad estatal débil y un liderazgo político poco interesado en tratar los asuntos de la seguridad desde la perspectiva interméstica. En realidad, la política boliviana ha prescindido de los recursos que ofrece la democracia para rediseñar su arquitectura e institucionalidad en el campo de la seguridad. La configuración de su extensa e irregular geografía interna y vecinal, limítrofe con cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú—, así como el valor geoenergético y la rica variedad de recursos naturales, con capacidad potencial para mejorar su inserción externa, tiende a ser más una amenaza que una oportunidad para su proyección estratégica cooperativa en la región.

La agenda de seguridad en lo que corresponde a la defensa nacional no cambió durante la segunda mitad del siglo veinte, y no existen evidencias objetivas que esta situación vaya a modificarse a corto plazo. Por el contrario, durante la última década ha sufrido profundas mutaciones de naturaleza regresiva respecto a su horizonte y dirección estratégica, gestión política, soberanía estatal y función específica. Además del divorcio tradicional que subsiste entre política exterior y política de defensa, el papel de las fuerzas armadas experimentó un proceso de reconversión *de facto*, adquiriendo capacidades destinadas a la preservación de la seguridad interna, esfera más bien inherente a la competencia policial². Excepcionalmente ha sido considerada por el actor hegemónico, más por concesión que por mérito propio, como un recurso accesible y subsidiario para la promoción de la paz internacional extraregional³.

Durante más de dos décadas de estabilidad institucional no logró hacerse una agenda estratégica vinculada con la modernización de la seguridad desde una perspectiva democrática y concurrente con las transformaciones globales, hemisféricas y regionales. En cambio, se privilegió de manera unilateral la consecución de recursos y el incremento de capacidades internas para enfrentar riesgos y supuestas amenazas a la gobernabilidad democrática. Así pues, la seguridad ha sido interpretada desde

2 Hasta inicios de la década de 1990, la lucha contra las drogas, el control de la protesta social y la seguridad ciudadana se consideraron parte de la seguridad interna.

3 Las fuerzas armadas de Bolivia, de la mano de Estados Unidos, participan en operaciones de mantenimiento de la paz en Angola y con observadores militares en siete países del Asia y África.

dos perspectivas: por una parte, desde la estabilidad política, que privilegió el orden público; y, por otra, desde la seguridad del Estado, que colocó al narcotráfico como la mayor amenaza y, por lo mismo, como el primer factor de la preocupación gubernamental. En muchos casos, desorden público y narcotráfico formaron parte de una misma gramática y lógica estatal de seguridad.

Las prioridades de la seguridad en Bolivia se sustentan en tres pilares: 1) lucha contra el narcotráfico y el terrorismo; 2) orden público; y, 3) seguridad ciudadana. Empero, han sido dos en esta materia las fuentes de decisión política y estratégica: los gobiernos como representantes contingentes del Estado, y las agencias de seguridad extranjeras, sobre las que gravita el manejo de la cooperación antidroga. Si se considera a la lucha contra las drogas y el terrorismo como el centro de gravedad y el eje ordenador de la seguridad en Bolivia, dados los recursos financieros, las capacidades operativas y el despliegue nacional de recursos burocráticos, conviene reconocer que a partir del predominio de decisiones no estatales en este campo el país experimentó una suerte de tutelaje estratégico externo.

En general, el comportamiento estatal en materia de seguridad tendió a la adhesión y adaptación flexible a los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para promover la estabilidad, la cooperación y la paz. Por lo mismo, la política de seguridad procesó y produjo una reacción estatal pasiva a los estímulos externos. La dificultad para diseñar y conciliar una política autónoma de seguridad ratificó, una vez más, su fuerte dependencia de los lineamientos externos dominantes que clausuraron, en no pocas ocasiones, la posibilidad de ejercer soberanamente decisiones estatales. Por último, la pérdida

gradual de credibilidad y legitimidad de la autoridad pública y su necesidad de preservar la estabilidad gubernamental exigió de los gobiernos un gran énfasis en la gestión informal de la seguridad, generando con ello un paréntesis prolongado de automarginamiento frente al contexto internacional. El presente ensayo aborda estas temáticas, signadas por un desarrollo institucional precario de la gestión pública de la seguridad.

LA GESTIÓN POLÍTICA DE LA SEGURIDAD: ABDICACIÓN CIVIL E INDEFENSIÓN ESTRATÉGICA

Uno de los rasgos que identifica la debilidad institucional de la democracia boliviana es la carencia de liderazgo civil con respecto a los asuntos de la seguridad en general y, en particular, a las cuestiones de la defensa nacional y la seguridad pública. Ambas parcelas, que se presume que debieran implicar un dominio estatal objetivo, han sufrido un largo periodo de abandono y desconsideración por parte de los gobiernos democráticos. Sin posibilidad real de ofrecer respuestas previsibles y razonables a amenazas externas e internas potenciales, los organismos de seguridad no cuentan con políticas específicas para su desenvolvimiento y lo hacen más bien en función de las necesidades políticas contingentes.

La ausencia de reformas institucionales en el ámbito de la seguridad tiene varias explicaciones. Una de ellas tiene que ver con la prioridad dada a las reformas estructurales orientadas a lograr la estabilidad económica, el equilibrio fiscal y una vigorosa política de desmantelamiento de las capacidades y competencias productivas del Estado a favor del mercado. En ausencia de consenso político interno y respondiendo más bien, casi sumisamente, al consenso de Washington, los

gobiernos se vieron en la necesidad de postergar cualquier reforma de los cuerpos e instituciones de seguridad en correspondencia con las necesidades inmediatas de disponer de una reserva coercitiva capaz de neutralizar las resistencias sociales al cambio y la modernización. Esta lógica de la preservación y disponibilidad de la fuerza pública para garantizar la aplicación de reformas resulta comprensible de algún modo en la sociedad boliviana, debido a su tradicional cultura de resistencia y rechazo a los cambios promovidos por las elites económicas y políticas.

En segundo lugar, a la prolongada insularidad nacional se añadió la falta del diseño, aunque modesto, de una nueva política de seguridad y defensa conforme al restablecimiento democrático. De hecho, hasta hoy no existe congruencia entre política exterior y política de defensa que responda al nuevo patrón de inserción internacional⁴. El país continúa aislado de las principales iniciativas de paz y seguridad en la región, a pesar de los múltiples compromisos y acuerdos firmados y ratificados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el propio Congreso nacional. La gestión de la política exterior en materia de seguridad internacional está fuera del conocimiento, coordinación e integración del Ministerio de Defensa Nacional.

4 Mientras la Cancillería despliega esfuerzos de integración en el ámbito comercial, económico y diplomático, las fuerzas armadas mantienen en la opacidad su percepción acerca de la emergencia de los nuevos conflictos internacionales. En muchos casos se ha producido una contradicción pública abierta entre la posición de la Cancillería y el Consejo Supremo de Defensa Nacional y las fuerzas armadas. Su valoración sobre asuntos vinculados, por ejemplo, a la soberanía nacional, no encuentra todavía una adecuada correspondencia ni homologación política e institucional.

Esto explica el rol pasivo desempeñado por el poder político frente a los desafíos que enfrentó el país en materia de seguridad. En todo caso, el poder político legalmente elegido ha ignorado la importancia que tiene para la democracia contar con una institución profesional moderna, como las fuerzas armadas, sometida al Estado de derecho. Contrariamente, el recurrente subempleo policial de la fuerza militar para ejercer control del orden público y su gravitación en la seguridad interna refleja los límites del gobierno para comprender y valorar la importancia política y estratégica de las fuerzas armadas.

Después de más de una década del fin de la guerra fría, no se ha modificado aún el diseño estratégico de la seguridad externa e interna. El *dislocamiento* territorial de las fuerzas armadas continúa siendo el mismo, y la doctrina de la defensa nacional se mantiene invariable desde la década de 1960. Todo esto a pesar del proceso de descentralización política, de la reestructuración de poderes locales y de un nuevo ciclo de relaciones de cooperación vecinal. Tampoco ha habido cambios importantes en su estructura y organización y no se tiene previsto llevar a cabo ningún proceso de racionalización en la economía de la defensa ni, peor aún, en la política militar. En contrapartida, la política exterior trata de responder, aunque con grandes deficiencias, a las dinámicas complejas que han adquirido los procesos de integración regional, a los nuevos compromisos políticos e institucionales bemisféricos y a la creciente responsabilidad estatal en diversas materias vinculantes.

Las consecuencias del divorcio entre política exterior y política de defensa se traducen en una virtual indefensión e

insularidad estatal en el ámbito internacional. La relación entre los ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa Nacional no pasa del plano de la formalidad y el protocolo. Se ha hecho una tradición observar la ausencia de iniciativas orientadas a insertar al país en escenarios regionales y vecinales con posibilidad y capacidad de articulación y construcción de alianzas y equilibrios cooperativos en favor de la seguridad regional común. La defensa nacional, huérfana del apoyo diplomático, excepcionalmente cuenta con el apoyo y la cooperación de otros órganos del Estado. La Cancillería actúa con autonomía y desdén absurdos por los asuntos de seguridad, prescindiendo de una visión estatal de la defensa nacional⁵.

La ausencia de un diseño estratégico o de una gramática común entre diplomacia y defensa afecta cada vez más las perspectivas de fortalecimiento de la seguridad estatal. Los propios procesos de integración regional en cuya dinámica se inscribe una agenda particular de seguridad no son comprendidos adecuadamente, menos aún, implementados por el país. Frente a un panorama estratégico complejo y en continuo cambio, la diplomacia holiviana ha mantenido su marginamiento tradicional y, en otros casos, un acoplamiento pasivo y automático a decisiones externas.

5 La política exterior, que acusa los mismos síntomas de politización que el resto del aparato estatal, actúa circunscrita a referentes decimonónicos, y en otros casos reproduce las líneas dominantes de las políticas de seguridad hemisférica a las que se adscribe automáticamente. El desempeño del Ministerio de Relaciones Exteriores no es objeto de ningún debate público, académico ni político; peor aún, carece de los controles parlamentarios básicos que deberían otorgar coherencia a su proyección externa.

La escasa valoración estratégica que se otorga al rol que podría desempeñar nuestro país —considerando su posición geográfica excepcional— en asuntos de seguridad regional, tanto como promotor activo de la estabilidad militar como en la construcción de un régimen de seguridad y defensa regional cooperativo, constituye una lamentable pérdida de oportunidad en un momento en que las relaciones internacionales tienden a formas de cooperación cada vez más amplias, desmilitarizadas y económicamente más integradas regionalmente.

La falta de armonía en las políticas públicas así como los efectos derivados de la pobre institucionalidad diplomática tienen consecuencias negativas para el país. No sólo aumentan su vulnerabilidad externa sino que lo exponen a un tratamiento poco decoroso en los pasillos de los organismos internacionales. Nuestra proyección internacional continúa dependiendo de expresiones y rasgos caudillescos e impropios frente a la diversidad temática y la responsabilidad estatal en un escenario de interdependencia y globalización compleja. En otros términos, la incapacidad de insertar al país en la arena internacional aumenta el riesgo de una mayor dependencia externa pero, a su vez, de un mayor aislamiento internacional⁶.

6 El aislamiento internacional del país no sólo socava la capacidad precaria de proveerse de seguridad en interacción con actores externos sino que provoca también que la defensa nacional y, en particular, las fuerzas armadas, expresen el más bajo perfil disuasivo en la región. En este contexto, la debilidad estructural que proyecta la política exterior genera un alto grado de incertidumbre estratégica, situación que provoca, a su vez, una sensible crisis funcional en las fuerzas armadas. Por cierto, la marginalidad e inercia de la diplomacia boliviana tiene un pálido reflejo en la diplomacia de defensa. Esta no encuentra oportunidades ni posibilidad para inscribir, peor aún, fundar un horizonte de inserción, cooperación e influencia externa.

Una de las carencias más sensibles en las dos últimas décadas es, sin duda, la política de defensa. Los gobiernos democráticos han demostrado escaso interés, y en general ha predominado su reticencia frente a la necesidad de forjar un nuevo diseño institucional y democrático para la defensa del Estado. En la conducción política de este sector ha primado la retórica reformista matizada por la resignación institucional. No resulta extraño por ello que el Ministerio de Defensa Nacional mantenga inalterable todavía su organización burocrática, que data de principios de la década de 1970. En general, en las decisiones institucionales prima la improvisación y la rutina dominada por un aparato burocrático en constante rotación, producto de acuerdos *prebendales*, del que no se excluye este importante sector. Los pocos intentos de modernización, como el fortalecimiento de programas de investigación y optimización de recursos para la toma de decisiones, han fracasado.

Gran parte de las decisiones ministeriales obedecen a la contingencia política. Los medios de comunicación se han convertido en los ordenadores de la agenda ministerial. En consecuencia, la planificación de la defensa constituye una quimera. El ciclo de la defensa, traducido en procesos de planificación, programación y presupuestación, resulta todavía un objetivo ambicioso y muy lejano, difícil de ser aplicado toda vez que en el manejo de la burocracia prima la lógica de corto plazo (véase, Quero, 1989). No se cuenta con personal civil especializado para el estudio, seguimiento a la política de seguridad internacional y la toma de decisiones sobre las reformas internas congruentes con el nuevo escenario internacional. De hecho, la organización ministerial conserva ahundantes rasgos

del pasado, cuya rutina y bajo nivel de desempeño profesional responden a viejas concepciones administrativas que contradicen la tendencia de la racionalización estatal en marcha. La bicefalia político-administrativa entre Ministerio de Defensa Nacional y alto mando militar, así como la inadecuación entre modernización de importantes sectores del Estado y la parálisis del sector de la defensa provocan distorsiones severas en el ejercicio democrático, y en el control y fiscalización por parte de la autoridad civil.

Sin duda, uno de los mayores problemas que ha enfrentado la gestión política de la defensa nacional ha sido la inestabilidad de sus principales titulares. Esta situación explica no sólo el desinterés de los gobiernos sino también la transferencia de lógicas *prebendales* y de redistribución de cuotas de poder que se prolongan a este sector. Dicho de otro modo, el área de la defensa no ha sido inmune a las prácticas *prebendales* que ha caracterizado a la mayoría de los gobiernos democráticos. En promedio, el tiempo de gestión ministerial no ha superado en estas dos décadas de democracia los catorce meses. Entre 1982 y 2004 fueron designados diecinueve ministros de Defensa Nacional. La mayoría de ellos asumió con entusiasmo la administración económica del sector, una de las más privilegiadas del sector público en términos de asignación presupuestaria, pero con resignación y candidez el ejercicio de liderazgo estratégico, puesto que muy pocos accedieron al cargo con conocimiento de sus responsabilidades institucionales.

La inestabilidad burocrática de los principales funcionarios ocasiona múltiples problemas no sólo de gestión sino también de liderazgo. Su volatilidad ha impedido elaborar visiones, políticas y estrategias de desarrollo institucional, lo que ha

conducido a una incertidumbre profesional profunda e insostenible en las fuerzas armadas. Estas últimas se han visto obligadas continuamente a cancelar peticiones de modernización, equipamiento y profesionalización de sus cuadros y, al mismo tiempo, de mejoramiento de su calidad de vida.

Los obstáculos burocráticos en el ejercicio del liderazgo civil y militar tampoco han sido superados pese a las crisis recurrentes de autoridad y competencia. La ambigüedad y duplicación de responsabilidades entre el comando en jefe de las fuerzas armadas y el ministro de Defensa Nacional interfieren el desarrollo normal del sector. En algunos casos y por intereses específicos, el comando en jefe asume la representación política de la institución militar. En otros, elude asumir responsabilidades, que por las mismas razones de cálculo político transfiere al Ministerio de Defensa Nacional. La tarea de fiscalización parlamentaria se ha visto interrumpida y dilatada con frecuencia por esta confusión. Esta indefinición, además de expresar incongruencia con formas modernas de administración de recursos, ha producido la ausencia virtual y la pérdida persistente de la autoridad civil sobre las fuerzas armadas. A su vez, la pugna de autoridad y competencia de funciones reproduce conductas patrimoniales de poder y segmentación y, en muchos casos, la duplicidad de esfuerzos. Por supuesto, este bloqueo recíproco impide el control y la transparencia administrativa en las fuerzas armadas⁷.

7 Uno de los hechos que exhibe esta tensión continua entre ministros y cúpula militar es el manejo institucional en los casos de violación de los derechos humanos. En diversas ocasiones, el mando militar elude asumir

La falta de centralidad en las decisiones políticas y estratégicas obliga a los militares a defender tenazmente un conjunto de prerrogativas vinculadas a la administración de sus escasos recursos. Para ello dejan de lado objetivos sustanciales como el planeamiento de su desarrollo institucional. La duplicación de funciones contables entre el Ministerio de Defensa Nacional y cada una de las ramas militares, la existencia del comando en jefe, que adopta posiciones más políticas que de liderazgo militar profesional, así como la existencia de tres estados mayores, cuya coordinación es incipiente, contrasta con la precariedad de recursos y la exigencia de eficacia. El planeamiento estratégico de la defensa, la búsqueda de eficiencia administrativa, innovación tecnológica, renovación de valores de mando y liderazgo o criterios de interoperabilidad, dada la necesidad de economizar medios y maximizar el rendimiento profesional, constituyen factores que no suelen ser tomados en cuenta o prefieren ser soslayados.

Además del sostenido recorte presupuestario durante la última década y media, las fuerzas armadas conservan todavía graves distorsiones burocráticas propias del pasado. Su presupuesto limitado impide hacer adquisiciones o renovación de equipo debido al elevado porcentaje de recursos destinados a la planilla de personal, que hoy consume 88% del gasto global del sector. En este contexto, el rol del Ministerio de Defensa Nacional es cuestionable, puesto que no cuenta

• responsabilidades por temor a perder legitimidad interna. En estos casos, transfiere la responsabilidad al Ministerio de Defensa Nacional, al que los medios de comunicación y la opinión pública cuestionan por la actuación militar.

con recursos técnicos ni científicos capaces de evaluar las capacidades operativas de las fuerzas armadas, y mucho menos, las condiciones sociales, que exhiben altos niveles de frustración⁸.

Aunque la mayoría de los ministros de Defensa Nacional fueron civiles, este despacho continúa siendo un gueto militar sujeto a lógicas disciplinarias y jerarquías formales que impiden estándares de eficacia en su funcionamiento. Su bajo perfil institucional y la falta de apoyo político para su modernización minimizan su autoridad política y erosionan su legitimidad. La función que poseen los ministerios de defensa en países con un grado razonable de consolidación democrática está íntimamente vinculada al diseño de políticas institucionales más que a la mera función redistributiva de recursos. El ministerio representa la autoridad política y ejecutiva del Estado, consecuentemente, debe definir la dirección estratégica de los institutos militares. En Bolivia, en cambio, ocurre al revés: la institución militar mantiene una amplia autonomía para definir el curso de su desarrollo y en algunos casos imprime su influencia en el propio Ministerio de Defensa Nacional. La autoridad bicéfala y la duplicación de funciones entre ministerio e institutos militares constituye un verdadero obstáculo para el progreso institucional.

Está claro entonces que el predominio de la rutina, la politización del liderazgo ministerial y la inestabilidad burocrática impiden

8 No cuenta con políticas coherentes de equipamiento, adquisición de material bélico y tampoco preside la ejecución de políticas racionales de crecimiento vegetativo del personal. Con un presupuesto que no goza de certidumbre, elemento básico para la planificación estratégica, por lo general los ajustes periódicos comprometen la calidad de vida del soldado.

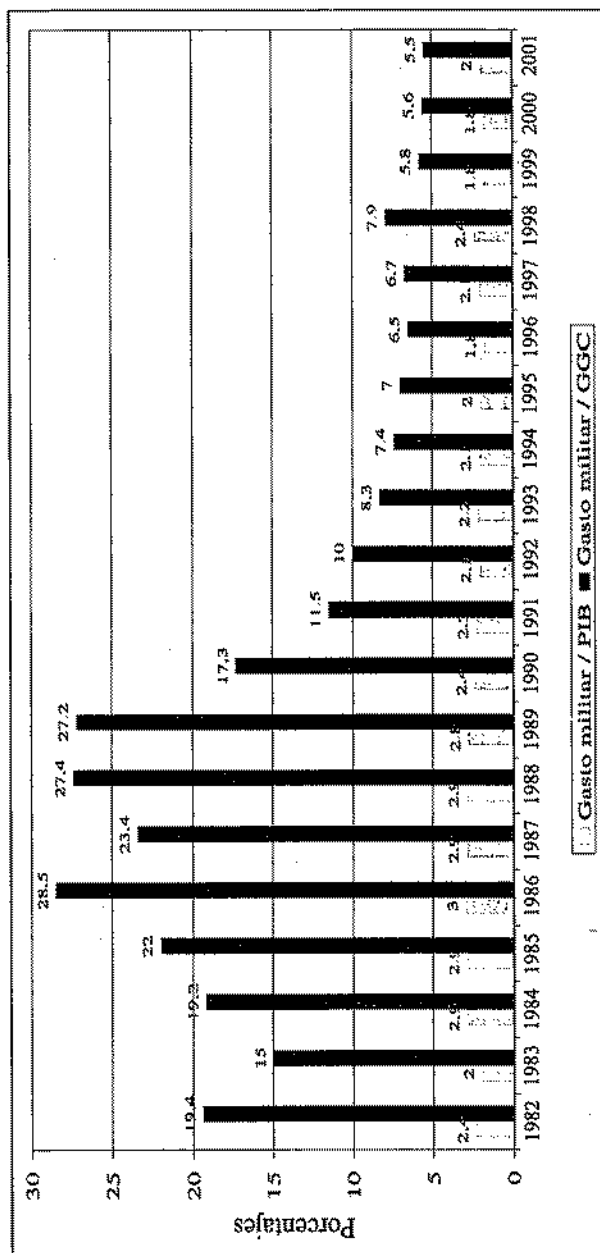
llevar a cabo políticas a largo plazo dirigidas a renovar la doctrina militar, resignificar la inserción militar en la seguridad internacional, modernizar la estructura operativa, equipamiento, profesionalización y rearticulación de fuerzas, además de garantizar la sostenibilidad del gasto⁹. Contrario a su mandato, durante los últimos años el propio Ministerio de Defensa Nacional ha revalorizado el papel militar en asuntos de seguridad interna, y en particular ha promovido la inserción militar en la lucha contra las drogas, la seguridad ciudadana y el empleo de su poder de fuego en el control del orden público. Estas tareas han fortalecido el papel político de los ministros y, al mismo tiempo, la interlocución más fluida con el gobierno de Estados Unidos en desmedro del respeto de los derechos humanos y el apego a principios legales en el uso de la fuerza pública.

Paradójicamente, durante todo el periodo democrático el aumento del peso político de las fuerzas armadas en la seguridad interna no ha significado un mejoramiento en los niveles del gasto militar, como se advierte en el gráfico 1.

Desafortunadamente, la definición anual del gasto no responde a requerimientos estratégicos sino a determinaciones políticas. En Bolivia, como en otros países de América latina, la rutina presupuestaria reitera y define la orientación del gasto militar sobre la base del resultado de las cuentas nacionales de años precedentes. El presupuesto de defensa no es objeto de debate parlamentario, discusiones técnicas o

⁹ Los ascensos anuales se han convertido con frecuencia en objeto de manipulación y presión sobre el cuerpo de oficiales. La última fase de este procedimiento, que por norma constitucional concluye en el parlamento, tiende a transformar este requisito en un mecanismo de cooptación partidaria.

GRÁFICO 1
BOLIVIA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO MILITAR FRENTE AL PIB Y GGC, 1982-2001



Fuente: PIB, Gasto militar en Bolivia, 1982-2002.

evaluaciones que debieran precisar el volumen de recursos necesarios o suficientes en correspondencia con los requerimientos de la seguridad externa. Es más una decisión residual que se relaciona con el equilibrio fiscal y los ajustes que se realizan cada año respecto al pago de la deuda externa. En muchas ocasiones, el presupuesto militar se convierte en el factor de ajuste de las políticas macroeconómicas impuestas por organismos financieros internacionales. Durante las dos últimas décadas, las fuerzas armadas experimentaron un recorte drástico de sus recursos.

Teniendo en cuenta que la prioridad de la política de defensa no es la seguridad externa sino el orden público y el control social, queda claro que la única estructura operativa que funciona adecuadamente es aquella que está vinculada a la lucha contra las drogas. Por cierto, casi todos los recursos que exige esta tarea de seguridad interna reciben apoyo económico y material de la cooperación de Estados Unidos. En consecuencia, gran parte de las decisiones operativas, el control y financiamiento de las actividades de inteligencia así como la estructura logística están en manos de agencias extranjeras a las que los gobiernos han cedido autoridad y soberanía. La burocratización de la fuerza militar, su concentración en las capitales más urbanizadas, la rigidez doctrinaria, el bajo nivel de productividad estratégica de los estados mayores y su peligrosa tendencia hacia la *policialización* son retos impostergables que deben ser considerados con urgencia dado el efecto político que genera la pérdida de funciones constitutivas del cuerpo militar.

La relación entre partidos políticos y fuerzas armadas es un asunto de capital importancia en un régimen democrático.

Se espera que los partidos no sólo cuenten con una agenda militar orientada a promover y fortalecer el desempeño institucional sino también a socializar y producir iniciativas en cuestiones de defensa. Sin embargo, en muchos casos se ha tendido a menospreciar la importancia de la problemática civil-militar. En otros, los partidos prefieren resolver los problemas mediante prácticas informales. La incursión e influencia de los partidos en la institución militar es cada vez mayor, debido a su crisis de representación, pérdida de prestigio y disminución de su poder público, además del potencial electoral del que disponen las fuerzas armadas. Los partidos aprovechan los derechos electorales ejercidos por el personal profesional, civil y militar, y también por los soldados, a quienes tratan como a "clientes" más que como a ciudadanos.

La resistencia de los partidos a impulsar reformas en la institución militar obedece al cálculo instrumental, ya que asumen que la reforma militar no genera beneficios políticos de magnitud. Por ello, en su relación con los militares impera una lógica utilitaria en la cual priman intereses a corto plazo. Desde esta perspectiva, la defensa nacional no se aborda como un bien público; en consecuencia, no les preocupa la institucionalización de las relaciones civiles-militares, ni su transformación en una política estatal. En la mayoría de las elites partidarias existe la convicción de que las fuerzas armadas, para sobrevivir a la inclemencia del neoliberalismo, están obligadas a modificar sus roles y funciones por cuenta propia. Así mismo, consideran que la mejor forma de administrar la cuestión de la defensa nacional reside en ampliar el rol militar hacia tareas de asistencia social, control del medio ambiente, lucha contra el narcotráfico y seguridad ciudadana, como estrategias catalizadoras de la

frustración militar. Hasta hoy no han comprendido la naturaleza de la función militar ni advierten el peligro que entraña su asfixia profesional.

Por su parte, el desempeño del parlamento nacional ofrece resultados poco satisfactorios. Su responsabilidad de fiscalización, control, evaluación e iniciativa parlamentaria se ha visto interferida y recortada recurrentemente por la férrea subordinación y disciplinamiento que ejerce el poder ejecutivo. En los hechos no existe independencia de poderes. La problemática de la seguridad y la defensa permite constatar esta realidad. En muchas oportunidades, los legisladores oficialistas, generalmente a la cabeza de las comisiones de defensa del Senado y de la Cámara de diputados, prefirieron eludir acciones de control y transparencia en aras de intereses partidarios. Este comportamiento reiterativo ha impedido conocer decenas de casos de corrupción y centenares de actos ilegales, transgresiones a la ley y hechos de violación de los derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas. De algún modo, el silencio parlamentario sobre la ilegalidad de los actos militares produjo uno de los mayores déficits democráticos: la impunidad militar. Entre 1982 y 2002, más de ciento cincuenta soldados fallecieron en las fuerzas armadas por diversos motivos. Se presume que en la mayoría de los casos existe encubrimiento oficial debido a los abusos de autoridad y a la violación sistemática de los derechos humanos de los ciudadanos de uniforme (véase Quintana, 1997).

Conviene señalar que el parlamento opera como reflejo de la conducta partidaria. Dadas las características de nuestra reciente democracia, el trabajo legislativo no posee el tradicional hábito de control y fiscalización sobre sus espacios de

responsabilidad como ocurre con las democracias arraigadas en la legitimación ciudadana. Por ello, tampoco existe una memoria histórica legislativa que sirva de referencia para ejercitar tareas inherentes al control de las fuerzas armadas. Estas limitaciones de carácter histórico y hábito normativo resienten el fortalecimiento de la democracia y reducen la interacción constructiva entre militares, legisladores y sociedad (véase Barrios y Quintana, 1999).

La problemática militar sólo adquiere valor frente a situaciones críticas de desorden público. En general, la relación civil-militar se caracteriza por una relación protocolar tímida y elusiva, que deviene primero en desconfianza, luego en desdén y concluye en improvisación. Dada la importancia que posee esta autoridad para los militares, son cruciales el estilo que adoptan y la importancia que otorgan a sus intereses corporativos. El predominio de estilos presidenciales heterogéneos y, en muchos casos, de talante patrimonial, crea confusión, desánimo e incertidumbre en las filas militares.

POLÍTICA MILITAR O "PACTO DE RECIPROCIDAD INFORMAL"

Uno de los mayores déficits de la gestión pública es la precaria voluntad política para cancelar el pasado autoritario, promover la integración militar a la sociedad, fomentar la transparencia y consolidar la subordinación plena de las fuerzas armadas al orden legalmente constituido. Prueba de ello es que, en general, el comportamiento de los gobiernos se ha movido pendularmente entre la abdicación de su autoridad a ejercer el control democrático y el ejercicio de un liderazgo con rasgos *prebendales*. Los hechos señalan que en Bolivia se

ha impuesto un patrón de disponibilidad y coerción militar permanente, trasgresor de la ley y sin responsabilidad política y jurídica aparente. En este contexto, las fuerzas armadas han tenido un proceso de reconversión tendiente a su *policialización*. A corta distancia del restablecimiento democrático, los resultados son elocuentes: carencia de un horizonte estratégico y profesional plausible, identidad institucional deteriorada, obediencia militar dudosa, expresiones deliberativas, restablecimiento *de facto* del fuero y la autonomía administrativa, acumulación de privilegios y prerrogativas y sometimiento tolerado a la influencia del actor hegemónico. Todo ello a cambio de conservar su lealtad gubernamental, mantener la estabilidad, intervenir ampliamente en la seguridad interna y sostener el orden público, sacrificando derechos constitucionales.

El comportamiento actual de las fuerzas armadas encarna expresiones de veto político relativo y creciente, pero al mismo tiempo el despojo de su ética profesional e institucional. El dominio policial que ejerce sobre la sociedad, frente a la disolución de su función constitutiva, hace temer una vuelta al pasado. En una sociedad con alto grado de heterogeneidad étnica y cultural, deuda social estructural, desintegrada y en permanente conflicto, en un contexto de institucionalidad política y jurídica precaria, el papel de las fuerzas armadas y su desempeño democrático adquiere una importancia crucial. Mucho más cuando estas clausuraron, durante mucho tiempo, la posibilidad de autodeterminación de la sociedad.

Analizar el funcionamiento de la estructura institucional y sus inercias, los esfuerzos dirigidos a enmendar el pasado para limitar la autonomía militar o la tolerancia complaciente del sistema político, así como la ausencia o definición de políticas

públicas que incorporen a las fuerzas armadas al desarrollo y modernización institucional es clave para interpretar y comprender la voluntad de cambio del liderazgo civil, su compromiso con la cancelación de deudas del pasado así como la posibilidad de conciliar el orden constitucional, el razonamiento estratégico moderno y una nueva ética política democrática capaz de limitar la existencia de poderes fácticos. Por lo mismo, la cuestión del control civil democrático, entendido como la supremacía del liderazgo y pleno ejercicio de la autoridad pública sobre la institución militar, sin interferencias, esto es, minimizando su poder deliberante y disolviendo cualquier expresión autónoma, forma parte sustantiva de la gobernabilidad democrática y del Estado de derecho. De algún modo, puede sostenerse que la forma en que se construye la institucionalidad del control civil sobre las fuerzas armadas refleja una de las cualidades objetivas del desarrollo democrático.

Teniendo en cuenta estos criterios prescriptivos, en el caso boliviano la problemática del control civil democrático se ha caracterizado por la abdicación pragmática y continua de los gobiernos civiles a ejercer su autoridad constitucional, más que por la voluntad política para construir condiciones institucionales orientadas a limitar expresiones militares autónomas. La ausencia de institucionalidad en las relaciones civiles-militares forma parte del deslucido desarrollo democrático a contrapelo de otros procesos de modernización e institucionalización, llevados a cabo con comprensibles limitaciones. El déficit de control civil resulta entonces una paradoja, dada la prolongada tradición de la intervención militar en la vida política del país (véanse, Dunkerley, 2003; Domich, 1997; Prado, 1989; Echazu, 1988; Bedregal, 1971; Lora, 1984).

En este sentido, los gobiernos democráticos no sólo han sido tolerantes con la reconstrucción de márgenes cada vez más amplios de prerrogativas y privilegios militares, sino que estos se han reforzado por medio de un conjunto de concesiones, inaceptables en un Estado de derecho, en correspondencia con el declive de la legitimidad democrática y el aumento de la conflictividad social. Detrás de cada turbulencia social, controlada eficazmente por las fuerzas armadas, los gobiernos se han visto obligados a ceder poder y autoridad.

En Bolivia, las dificultades para el desarrollo efectivo del control civil democrático forman parte de las debilidades estructurales del sistema político y su lógica de funcionamiento, sustentada en una tradición clientelar, patrimonial y *prebendal*. Por lo mismo, en lugar de crearse condiciones plausibles de control civil, mediante la primacía de la autoridad pública, explícitamente se ha construido una suerte de "pacto de coexistencia pragmática" que se reproduce en cada administración gubernamental de acuerdo con el talento y la habilidad política. El propósito de este pacto y su lógica reside en establecer mecanismos de reciprocidad para el beneficio mutuo entre poder civil y militar, a fin de garantizar el equilibrio y la estabilidad gubernamentales. El pacto de coexistencia pragmática puede traducirse entonces como *control civil informal*. En este sentido, interpretamos el *control civil informal* como una estrategia política en la que predomina un conjunto de rasgos no democráticos que interfieren deliberadamente el funcionamiento normal del orden institucional y que, a su vez, posterga y elude el desarrollo de una política estatal en materia de defensa. La lógica que preside esta situación se corresponde con formas pre-democráticas abonadas

por prácticas clientelistas y patrimoniales que dilatan la subordinación militar al poder civil legítimamente elegido (véanse, Quintana, 2001; y Barrios y Quintana, 1999).

El patrón de informalidad que preside el control civil sobre la esfera militar afecta cuatro dimensiones que deben ser analizadas tanto en su especificidad como globalmente. La primera tiene que ver con su impacto en la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. Actualmente, el margen de autonomía militar, así como el conjunto de prerrogativas y privilegios acumulados, constituye uno de los mayores obstáculos para mejorar la gestión pública de la defensa. La ausencia de transparencia, no sólo del gasto militar, sino también de otros asuntos vinculados con la organización, doctrina y educación, dificulta el conocimiento del funcionamiento estatal.

Las gestiones gubernamentales, la mayoría de ellas desinteresadas por la construcción de mecanismos de control civil, muestran más bien el ejercicio de un liderazgo político *prebendal*, sostenido en un complejo juego de concesiones dirigidas a subordinar la fuerza militar mediante la manipulación y la constitución de fidelidades partidarias. No parece haber cesado hasta hoy el despliegue de estrategias de captación e influencia partidaria dentro de las fuerzas armadas. La redemocratización tampoco parece haber roto el uso de dispositivos *prebendales*, frecuentemente usados por la dictadura, cuyos efectos son devastadores para la tradicional competencia militar intrajerárquica y sus códigos de profesionalización relativamente formales. La masificación de ascensos a generales, la influencia extraprofesional sobre destinos y ascensos, el uso de gastos reservados, bonos ilegales y pagos adicionales encubiertos, son prácticas comunes y frecuentes que erosionan

principios elementales de autoridad ética y legalidad. La legitimación del liderazgo político suele abonarse mediante concesiones ilícitas, como la usurpación de tierras fiscales o el otorgamiento discrecional de bienes estatales a favor de las fuerzas armadas. Esto supone entonces el predominio de una racionalidad política perversa sobre el uso de recursos constitucionales para lograr el acatamiento militar. Sin duda, se trata de una obediencia funcional a incentivos no institucionales y, por ello, precaria y volátil.

El predominio de relaciones pragmáticas entre poder civil y militar atenta contra la justicia. Frente a las irregularidades que cometen miembros de la institución militar, trátase de corrupción, violación de derechos humanos o transgresiones constitucionales, la impunidad suele ser la moneda corriente que pagan los gobiernos por los servicios que prestan las fuerzas armadas en la sofocación de la protesta social. La tolerancia al exceso de fuerza así como el encubrimiento y respaldo indirecto al fuero militar, además de privilegiar y anteponer la autoridad de los tribunales militares a los estrados judiciales ordinarios, cuestiona la eficacia de la autoridad civil y el conflicto entre competencias jurídicas, poniendo en evidencia el estatus privilegiado de la ciudadanía militar sobre el resto de los ciudadanos comunes. La autonomía jurídica de las fuerzas armadas pone en vilo al Estado de derecho, debido no sólo a la actuación ilícita de los jueces militares, la mayoría sin ninguna formación en derecho y muchos vetados por actos irregulares, sino también a la aplicación irregular de procedimientos poco transparentes.

La violación continua de derechos humanos en ámbitos internos y en momentos de conflicto social no ha merecido

la atención suficiente por parte de las autoridades del Congreso nacional. En general, las intenciones aparentes de llevar a cabo investigaciones dentro del poder legislativo sobre la conducta militar terminan siendo un simulacro. Así pues, el relativo acatamiento militar al orden constitucional depende más de la eficacia informal que del respeto, subordinación y cumplimiento a las normas y leyes que rigen el desarrollo democrático del país. Por tanto, la cuestión de la integración militar a la democracia no sólo está pendiente sino distorsionada.

Una segunda dimensión crítica del control civil informal impacta negativamente en la institucionalidad. En más de dos décadas de democracia no ha sido posible diseñar una política de defensa, peor aún, promover proyectos de modernización que otorguen certidumbre estratégica a las fuerzas armadas. En lugar de resignificar el valor estratégico de la defensa nacional y de promover la profesionalización de las fuerzas armadas bajo premisas democráticas, la tendencia señala, más bien, retrocesos. De la sanción a la dictadura, a inicios de la transición, se está tendiendo a revalorar su papel en la seguridad interna y el orden público, sin mucho miramiento a la conducta ilegal en el uso de la fuerza. Pese a ello, las inercias continúan dominando la gestión institucional.

Así pues, a la autonomía jurídica y a la discreción administrativa se suma el funcionamiento anómico de los cuerpos de inteligencia militar, cuyo desempeño carente de normas, regulación y control legislativo, en el campo de la seguridad interna y el orden público, promueve el ejercicio de poderes extralegales que transgreden los derechos ciudadanos. Las actividades del servicio de inteligencia militar suelen ser desnaturalizadas en correspondencia con su utilidad y fines políticos contingentes.

Así mismo, la marginalidad en la que se desenvuelven los organismos reconocidos por las leyes y la constitución, como el Consejo Supremo de Defensa, responsables de gestionar los asuntos de seguridad, configura un panorama crítico de desinstitucionalización de las fuerzas armadas. En casi un siglo de vigencia del servicio militar obligatorio, este continúa siendo el factor de ajuste de las iniquidades sociales, económicas, étnicas y militares. El *dislocamiento* estratégico de las fuerzas armadas, por conducto de su predominante presencia urbana, aún conserva rasgos de la dictadura y una fuerte lógica de tutelaje y control social, propio de la guerra fría.

La tercera dimensión afectada por el patrón de informalidad, subyacente al control civil, se relaciona con las nuevas funciones que cumplen las fuerzas armadas. Al respecto, durante las dos últimas décadas la institución militar se ha visto enfrentada a una dramática crisis de identidad, función y competencias profesionales, situación que se traduce en un proceso de reconversión y gradual disolución de su umbral estratégico. La aplicación de las reformas estructurales, de la mano del discurso de las "nuevas amenazas globales", como el narcotráfico, riesgos ambientales, terrorismo, subversión y el radicalismo nacionalista y étnico, al parecer, están provocando que las fuerzas armadas se acojan nuevamente a ideologías y prácticas ajenas a la naturaleza democrática. La restauración de su discurso de tutelaje social, frente a los desórdenes públicos, considerados como "amenazas internas", está empezando a adquirir un estatus ideológico radicalizado que interpela el liderazgo y gestión política del conflicto social.

La ampliación sostenida de funciones en el ámbito de la seguridad interna y el abandono de su misión constitucional,

en torno a la defensa externa, no tiene antecedente histórico semejante, como tampoco su conversión en un cuerpo policíaco. Se advierte que el proceso de *policialización* que están teniendo las fuerzas armadas, directa o indirectamente, está siendo impulsado para crear condiciones de estabilidad gubernamental, garantizar la continuidad del modelo económico y hacer frente a las amenazas globales domésticas. Por ello, no resulta extraño observar las señales de conversión doctrinaria, organizativa, material e ideológica de las fuerzas armadas, en un cuerpo semejante al policíaco.

El énfasis puesto en la seguridad interna, en tomo a la lucha contra el narcotráfico, el control del orden público y la intervención en la seguridad ciudadana, además de generar conflictos de competencia y recursos con la policía nacional, está redefiniendo, *de facto*, su nuevo rol institucional en democracia, además de acelerar su declive discursivo respecto a la soberanía nacional. En la práctica, las fuerzas armadas tienden a convertirse en una suerte de reserva política armada interna, con rasgos coloniales, en correspondencia con su desprofesionalización, desnacionalización y privatización instrumental. Junto a las tareas policíacas, actualmente desempeñan labores de seguridad física en instalaciones industriales pertenecientes a empresas transnacionales, situación que contrasta con su discurso constitutivo erigido sobre rasgos simbólicos encarnados en la figura del centinela de la soberanía nacional.

El margen de control estatal y gubernamental sobre el desempeño militar en la lucha contra las drogas, y actualmente en la redefinición de la doctrina antiterrorista, es mínimo frente al amplio dominio e influencia que ejercen las agencias

de seguridad de Estados Unidos en el país. Así pues, la conversión funcional de las fuerzas armadas, ajenas a la razón estatal, implica un peligro potencial para la sostenibilidad democrática, que acusa no sólo la pérdida de control sobre su cuerpo armado sino también el aumento riesgoso de tentaciones y actitudes deliberativas. Su incursión en la seguridad interna trae consigo, con mayor aplomo y frecuencia, expresiones amenazadoras que cuestionan la eficacia de la autoridad en la solución del conflicto social, ataques contra líderes parlamentarios indígenas de la oposición, elegidos democráticamente, y demanda de "mano dura" contra los líderes de movimientos sociales, a quienes se acusa, sin prueba alguna, de estar vinculados con el narcotráfico y el terrorismo. Las organizaciones civiles de derechos humanos tampoco son ajenas a las amenazas de los organismos de seguridad: sobre ellas recae la sospecha de proteger intereses subversivos internacionales, haciéndose eco de la retórica gubernamental, sumisa a presiones externas.

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos han tendido a estimular aún más la formulación de políticas de seguridad y vigilancia antidemocráticas sobre acciones de protesta contra el gobierno. Este suceso tiende a afectar negativamente el planeamiento y razonamiento militar así como la identificación de las prioridades de la cooperación externa en materia de seguridad. De hecho, la retórica de la lucha antiterrorista legitima opciones no negociadoras frente a la problemática de la coca, que más que un asunto de seguridad tiene raíces sociales y económicas evidentes.

La "*policialización* militar" constituye uno de los fenómenos más controvertidos que cuestiona el ejercicio del control

civil. Paradójicamente, los gobiernos democráticos, con riesgo para su propia continuidad, han concentrado su atención en la asignación y ampliación de roles no militares a las fuerzas armadas, con el evidente peligro de socavar principios básicos del Estado de derecho. Así mismo, se pone en evidencia la falta de convicciones democráticas del sistema político a la hora de definir, con preferencia, soluciones militares a conflictos sociales. Así pues, las interrogantes acerca del rol constitutivo de las fuerzas armadas son cada vez más controvertidas e inciertas, pero, a la vez, implican un mayor riesgo para el desarrollo de los derechos ciudadanos.

Las fuerzas armadas no han tenido la oportunidad de ver reflejada su aspiración de profesionalización e institucionalización en una concepción moderna y democrática de la defensa nacional. Por el contrario, los márgenes de instrumentalización política, con rasgos policiales, alimentados por el gobierno y su alineamiento automático a un nuevo formato doctrinario no democrático, alentado por el gobierno de Estados Unidos, están creando condiciones propicias para sacrificar los derechos constitucionales y poniendo en duda la competencia y representatividad del poder político civil en Bolivia. De igual forma, la nueva arquitectura militar, así como su reconversión funcional, trae aparejada la agudización de conflictos y la reemergencia del encono histórico entre militares y policías, situación que tuvo su peor escenario en los funestos enfrentamientos del 12 y 13 de febrero de 2003.

Finalmente, la cuarta dimensión afectada por el deficiente desempeño político civil reside en la relación no mediada, controlada ni fiscalizada entre fuerzas armadas y sociedad. Esta, en lugar de restablecer y enmendar las heridas del pasado tiende a

generar más conflicto y profundizar su divorcio histórico. Al respecto, las distintas expresiones de autonomía militar ofrecen condiciones propicias para aumentar el grado de vulnerabilidad de los derechos ciudadanos. A mayor intervención militar en la esfera de la seguridad interna se registra una mayor frecuencia de abuso de autoridad y ejercicio discrecional de poder contra la población que usa recursos legales para expresar su protesta. Las víctimas preferidas del abuso militar son los coccaleros, mineros e indígenas del altiplano, sobre quienes se descarga con gran eficacia la panoplia bélica.

Antiguas prácticas que caracterizaron a regímenes militares autoritarios, como la tortura, la detención indebida, los simulacros de fusilamiento, la incomunicación y el maltrato físico, que se creían superadas, tienden a resurgir, en un contexto en el que las autoridades de gobierno tratan infructuosamente de encubrir las. Sólo los medios de comunicación y las organizaciones de derechos humanos, la iglesia y el Defensor del Pueblo han intentado frenar estos abusos, ante el silencio y complicidad del poder legislativo. Las denuncias continuas de violación de los derechos humanos contra soldados, en el marco del servicio militar obligatorio, parecen haber superado los estándares de transgresión cometidos durante la dictadura. No es ajeno a este panorama el papel de facilitación y mediación que ejercen las fuerzas armadas de Bolivia para el arribo y la intervención de misiones militares de Estados Unidos en el campo de la "acción cívica", sin control civil alguno.

En suma, a diferencia de otras democracias en las que el poder civil ha logrado desarrollar políticas de Estado en materia de seguridad y defensa, instituciones de control y fiscalización competentes, asignación de roles adecuados a los militares,

desvinculados de la seguridad interna y el orden público, modernización y profesionalización de las fuerzas armadas, en Bolivia parece haberse producido un doble fenómeno regresivo al amparo de la informalidad con la que se manejan los asuntos militares. Por una parte, una gradual pérdida y abdicación de competencias de la autoridad civil para definir, controlar y fiscalizar políticas de Estado en torno a la defensa nacional y al comportamiento militar. Al mismo tiempo, un apoyo directo e indirecto al proceso de dislocamiento del rol estratégico de las fuerzas armadas y su conversión en una institución ambigua y difusa, sometida políticamente, para garantizar el cumplimiento de funciones de naturaleza policial. Ambos factores llevan a interrogarse acerca de la cualidad de la democracia y el orden constitucional que debiera caracterizar al Estado de derecho. Este proceso de debilitamiento del poder civil ante las fuerzas armadas, que ha caracterizado los últimos veintidós años, es mucho más crítico en la medida en que el país está atravesando actualmente un periodo de alta conflictividad social, circunstancia que las fuerzas armadas usan para ampliar su autonomía, prerrogativas y privilegios. Por lo mismo, el control civil democrático en Bolivia es todavía una realidad remota que exige una amplia discusión pública.

CONFLICTIVIDAD INTERNA Y SEGURIDAD

El empleo de las fuerzas armadas en el control del orden público y la protesta social es una constante histórica en Bolivia. En realidad, el uso de la coerción militar ha servido como uno de los factores gubernamentales de ajuste más recurrentes frente a la debilidad de las instituciones estatales. Aun cuando

con la restauración de la democracia se confiaba en el retorno militar a los cuarteles, la paradoja es que, asumiendo las diferencias obvias de régimen, las fuerzas armadas fueron empleadas con más frecuencia y letalidad en democracia que en dictadura. Datos de prensa e informes no oficiales revelan que el número de enfrentamientos entre las fuerzas del orden y los movimientos de protesta social, con altos saldos preocupantes de muertes, heridos y desaparecidos, así como el número de casos de violación de los derechos humanos, es superior a lo ocurrido durante los regímenes militares, tomando en cuenta que ambos ciclos políticos tuvieron duración similar. No cabe duda que el proceso de conquistas ciudadanas en un régimen militar frente a una democracia es significativamente distinto, como lo es la disponibilidad de mecanismos de intermediación, lógicas de solución y negociación de conflictos y aplicación de la ley.

Diversas causas convergieron para la intervención militar persistente en la disolución de la protesta social. Más allá de los conflictos que generan los problemas estructurales del país, en los últimos años el declive de la legitimidad del Estado, de la mano del desprestigio del sistema político, junto a los magros resultados de la gestión económica y el manejo deficiente de la problemática social, se corresponden con el incremento de respuestas militarizadas frente a las demandas no atendidas de la sociedad. Por otra parte, la drástica transformación de la dinámica conflictiva —expansión territorial de los conflictos, emergencia de nuevos actores y demandas sociales, fragmentación del liderazgo sindical, exacerbación del corporativismo, diversificación de estrategias de resistencia—, enfrentaron a un Estado en proceso de

cambios efectuados sin consenso previo y afectado por la ausencia de un nuevo pacto social, y más hien sostenido en el lento agotamiento de lógicas patrimoniales y *prebendales* administradas por los partidos políticos.

Otro de los fenómenos que deben tomarse en cuenta a la hora de analizar la intervención de las fuerzas armadas es el propio proceso de *militarización* de la protesta social como respuesta al uso cada vez más violento de la fuerza pública. La mutación desconocida en las estrategias de resistencia social frente a un Estado cada vez más débil e incapaz de atender demandas simultáneas —sociales y políticas— estuvo acompañada de la incorporación de recursos no tradicionales pero a su vez letales. La transformación de la resistencia social en el Chapare merece un estudio particular, toda vez que esta pasó de recursos convencionales y relativamente pasivos —huelgas de hambre de mujeres, marchas de reivindicación a la sede política, hloqueos de carreteras esporádicos y prolongados— a estrategias de naturaleza muchas veces militar, cuya hostilidad y letalidad —emboscadas, trampas cazahohos artesanales y eléctricas, secuestro selectivo, linchamientos—, como era previsible, incrementó la violencia institucional¹⁰. Es importante tomar nota que en los últimos años se extendió el uso de armas de guerra y material explosivo por parte de sectores sindicales radicales. El escalamiento de conflictos,

10 Entre abril de 1998 y octubre de 2003 las fuerzas armadas y la policía nacional reportaron la muerte de veintiuna personas entre oficiales, sargentos y soldados, y más de cuatrocientos heridos, en la zona de erradicación del Chapare. Cfr. Comando General del Ejército. Cuadro estadístico de militares y policías muertos y heridos en tareas de erradicación, 2004.

presididos por lógicas de autodefensa, dada la experiencia militar de los actores, abarcó la región de las minas y, particularmente, las regiones altiplánicas andinas —Acbacacbi y Cballapata—, fenómeno que fue desplazándose a los centros urbanos, particularmente a la ciudad de El Alto.

El incremento de la intervención militar durante las dos últimas décadas forma parte de procesos complejos de desarticulación social pero, al mismo tiempo, de pérdida de la autoridad central para administrar y controlar la disciplina y subordinación de los propios cuerpos armados de seguridad. Fue notable la cantidad de actos de rebeldía, motines, desacato y sedición que practicaron los cuerpos policiales en todo el país, que en lugar de ser juzgados y sometidos al imperio de la ley concluyeron controlados mediante negociaciones, chantaje y extorsión de los mandos policiales sobre las autoridades políticas.

Conviene señalar que la respuesta militarizada a los conflictos así como la militarización de la resistencia social se correspondió también con las fuertes presiones externas vinculadas con la transformación e influencia de la nueva agenda de seguridad estadounidense, cuyo centro de gravedad para los países andinos residió en la lucha contra el narcotráfico, la subversión y el terrorismo. Por lo mismo, la agenda bilateral boliviano-estadounidense, muy “narcotizada” y condicionada, se tradujo en la militarización virtual de la lucha contra las drogas ilícitas. La reconfiguración de la política de seguridad boliviana orientada a la interdicción y la reducción de cultivos de coca, indirectamente creó un escenario de conflictividad social que obligó al movimiento cocalero a pasar de la resistencia local y sectorial a un

escenario de lucha política expansiva y desterritorializada, induciendo a los gobiernos a privilegiar el uso extensivo de la fuerza militar. En este contexto, el diálogo político sólo emerge como corolario de las violencias sociales e institucionales desatadas previamente.

Pese a los esfuerzos para prevenir conflictos nacionales mediante la descentralización de las prefecturas y la expansión de los derechos ciudadanos vía municipio, la capacidad de gestión estatal para administrar justicia y proveer seguridad ciudadana no se logró satisfactoriamente. Por el contrario, las competencias de poder y autoridad así como los conflictos por el manejo territorial y de recursos naturales emergieron con enorme rapidez. Así pues, las innumerables presiones sociales y el desmoronamiento de la capacidad policial para frenarlas obligaron a los gobiernos a confiar cada vez más en las fuerzas armadas. De esta manera, la intervención militar debe ser interpretada en medio de transformaciones sociales, económicas, políticas e internacionales complejas.

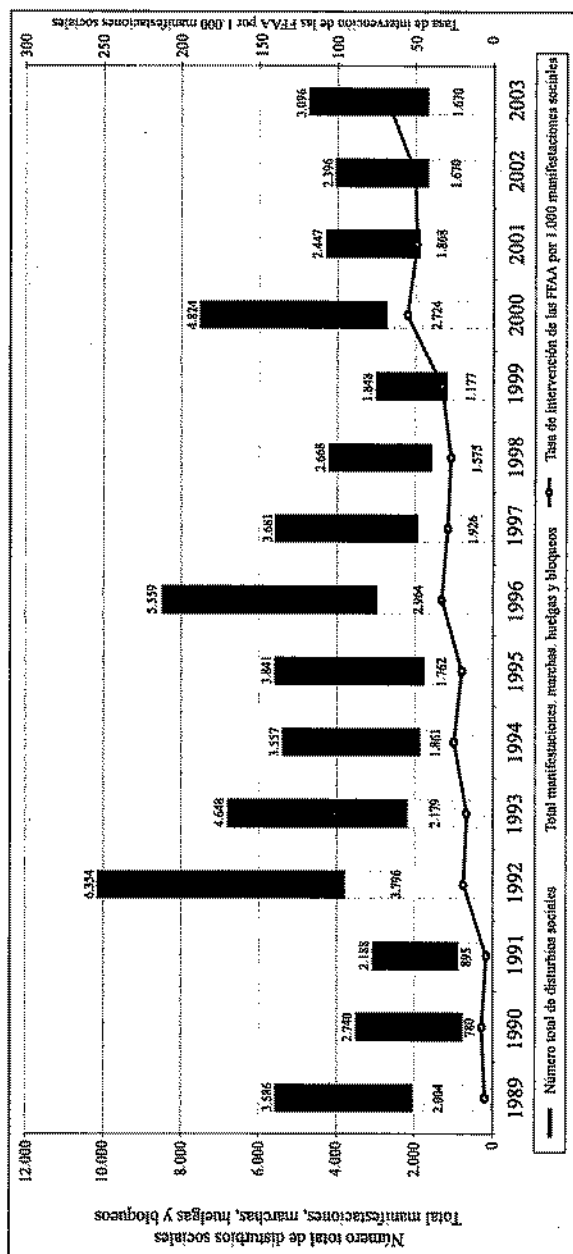
Las características que adquieren las nuevas expresiones del conflicto social así como la complejidad de la lucha contra el narcotráfico son, sin duda, los dos ámbitos que exigen mayor intervención militar. Si hasta 1985 el gobierno del presidente Hernán Siles Zuazo (1982-1985) cuidó en extremo el empleo de la fuerza militar por el temor de socavar su autoridad y capacidad de negociación política, el proceso de reformas y ajustes estructurales aplicados con el decreto supremo 21060 exigió el empleo continuo de la fuerza para frenar los ciclos de protesta y resistencia social. Simultáneamente, las fuerzas armadas ingresaron al campo de la lucha contra las drogas con ayuda estadounidense. Precisamente

desde 1985 se restableció la ayuda militar y con ella se iniciaron las operaciones combinadas entre tropas bolivianas y de Estados Unidos alrededor de la "nueva amenaza" a la seguridad nacional. En 1989, los Anexos I, II y III, firmados por el presidente Jaime Paz Zamora (1989-1993) y ratificados por Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), ampliaron la intervención militar, la misma que bajo el plan dignidad (1998-2002) otorga a las fuerzas armadas un rol protagónico en la interdicción y erradicación.

El nivel de intervención militar fue limitado hasta fines de la década de 1980. En cambio, desde principios de la de 1990 hasta octubre de 2003 todos los gobiernos, sin excepción, emplearon el recurso militar para sofocar la protesta y poner límite a la violencia política. Los seis estados de sitio dictados entre 1985 y 2000 exigieron la intervención global de las fuerzas armadas en todo el país, convirtiendo en algunos casos a muchos cuarteles de frontera en campamentos de confinamiento. Si bien la presencia militar en las calles empezó a crecer desde principios de la década de 1990, el punto de inflexión entre una intervención militar moderada y el inicio de su ampliación y escalamiento recurrentes se produjo a mediados de la misma década y en un momento en el que convergen tres factores: 1) desgaste del sistema político; 2) inicio de la crisis económica; 3) aumento de tensiones en las zonas productoras de coca.

Como puede observarse en el gráfico 2, los primeros signos de rechazo social a la política de capitalización (1996), traducida en el aumento de disturbios sociales, así como la incursión de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico por medio del plan dignidad (1998) modifican radicalmente el

GRÁFICO 2
DISTURBIOS SOCIALES, MANIFESTACIONES Y TASA DE INTERVENCIÓN MILITAR
POR CADA 1.000 MANIFESTACIONES SOCIALES, 1989-2003



Fuente: INE-Observatorio de democracia y seguridad. Elaboración propia, 1989-2003

panorama de la conflictividad nacional. Más allá del éxito relativo que produjo la incursión militar en las tareas de erradicación, su presencia en el Cbapare produjo uno de los ciclos de mayor turbulencia política en la historia del país en los últimos cincuenta años. Junto a las ciudades que se convirtieron en el escenario de las protestas más violentas, lideradas por los movimientos cocaleros convertidos en la vanguardia de los movimientos sociales, surgieron movimientos de rebeldía en el campo y las ciudades intermedias que exigieron la movilización militar.

En la práctica, las fuerzas armadas monopolizaron el control de la seguridad interna y el orden público, mientras la policía nacional se debatía entre actitudes de desacato y sedición y un proceso descomunal de descomposición orgánica y corrupción. A los gobiernos sólo les quedó la fuerza militar como último recurso para garantizar su continuidad. El ciclo de mayor intensidad en el uso de la violencia estatal comenzó en la denominada masacre de Amayapampa y Capasirca en diciembre de 1996. Cuatro años más tarde, en abril de 2000, la sedición policial en la ciudad de La Paz y la protesta social contra la política de privatización del agua en Cochabamba, conocida como la guerra del agua, produjeron uno de los momentos de violencia social e institucional en la que el estado de sitio fue estéril para contener la ira popular. El mismo año, los bloqueos indígenas en la región altiplánica de Acbacachi sumaron más víctimas. La masacre de Sacaba, ocurrida en enero de 2002, a raíz de la suspensión unilateral de los mercados de hoja de coca, coronó la grave crisis de gobernabilidad del gobierno del presidente Hugo Bánzer (1997-2001) y de su reemplazo, el presidente Jorge Quiroga (2001-2002). El nuevo

gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) contuvo el conflicto social hasta enero de 2003. La represión policial y militar en el Cbapare y Cbuquisaca continuó la espiral de violencia estatal, jalonada por presiones cocaleras y reivindicaciones de los indígenas del valle.

Febrero de 2003 marca, sin duda, uno de los momentos de mayor crisis estatal en la medida en que las fuerzas militares que custodiaban el palacio de gobierno se vieron obligadas a frenar los actos de sedición policial, dando lugar a un enfrentamiento fratricida. Posteriormente, las manifestaciones sociales culminaron con una de las peores masacres en la ciudad de La Paz y El Alto, producto de la aparente intervención de "francotiradores", una práctica ensayada en Cochabamba durante la guerra del agua. Finalmente, el enfrentamiento policial-militar contra las comunidades indígenas de las zonas aledañas a Sorata, Acbacachi y Warizata produjo, junto a otras razones —como el rechazo a la venta de gas a Chile— el mayor clima de violencia y represión estatal mediante el empleo de las fuerzas armadas. Entre el 20 de septiembre y el 17 de octubre, en situaciones que se encuentran en investigación, murieron más de sesenta y cinco personas y las fuerzas del orden hirieron aproximadamente a cuatrocientas. Estas jornadas sangrientas tuvieron como corolario la renuncia inesperada y posterior buida al extranjero del presidente Sánchez de Lozada y de parte de su gabinete.

En este clima de creciente movilización y conflicto, las fuerzas armadas se convirtieron en el factor esencial para la estabilidad política. Su actividad, que oscilaba entre el patrullaje de carreteras, el desbloqueo y la represión urbana y rural sistemática, no sólo cambió su rutina sino que transformó su horizonte

profesional, modificando radicalmente su relación con el sistema político, en particular con los partidos en función de gobierno. El aumento de relaciones y acuerdos informales entre altos mandos y elites políticas para ampliar la presencia militar y facilitar la represión social se corresponde con el incremento y empleo discrecional de mecanismos *prebendales*, en particular el pago de gastos reservados¹¹. De la misma manera, la modificación del *dislocamiento* estratégico del ejército, que concentró gran parte de sus unidades de manera permanente en la región del Chapare a expensas de la vigilancia fronteriza con Perú y Brasil, modificó sustancialmente su relación con la cooperación estadounidense. De hecho, la creación de la fuerza de tarea conjunta (FTC) en 1998, bajo mando militar, no sólo modificó su arquitectura estratégica sino también la relación entre las agencias de seguridad estadounidenses y la policía nacional, que sufrió un recorte drástico de sus recursos y de la confianza de la cooperación externa. En cambio, la presencia militar en la zona cocalera permitió canalizar ayuda económica y una vigorosa cooperación logística, técnica y militar. En consecuencia, el escalamiento de la protesta social, la participación en la seguridad ciudadana y el control militar en la lucha contra las drogas cambiaron sustancialmente la relación entre las fuerzas armadas y la policía, fenómeno que pasó inadvertido para los titulares de gobierno hasta que se produjo el enfrentamiento de febrero de 2003.

La participación militar en los tres ámbitos señalados —control de la protesta social, seguridad ciudadana y lucha

11 Cfr. semanario *Pulso*, 7 al 14 de junio de 2003.

contra las drogas— produjo, como era previsible, efectos de gran impacto institucional y, al mismo tiempo, erosionó la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. En el primer caso, las fuerzas armadas experimentaron mutaciones estratégicas, ideológicas y profesionales cuyas consecuencias conviene describir parcialmente. Primero, la contracción de su arquitectura estratégica, el *dislocamiento* geográfico, la movilización permanente y el empleo de recursos bélicos contra la población civil convirtió a la institución militar en un cuerpo explícitamente represivo. Este proceso de *policialización* estuvo acompañado de un “radicalismo ideológico” que permitió desplegar de nuevo una lógica de orden político no democrático anclado en premisas de “suma-cero”. Los movimientos sociales —cocaleros e indígenas— fueron asumidos como los “nuevos enemigos internos” y a ellos se les atribuyen potencialidades destructivas “irreversibles e intolerables para la unidad nacional”.

Las fuerzas armadas, apegadas al discurso antiterrorista y antiterrorista apoyado en la doctrina hegemónica y en la nueva gramática preventiva de la seguridad, han tendido a asociar automáticamente a los productores de hoja de coca y a los indígenas con el narcotráfico y el terrorismo bajo consignas mecánicas. En consecuencia, las reformas doctrinarias y gran parte de sus recursos institucionales, como los servicios de inteligencia y sus dispositivos disuasivos, empezaron a girar en torno a los nuevos factores aparentes de inseguridad, además de acogerse casi automáticamente al discurso satanizante contra los movimientos sociales reivindicativos. La demanda de apoyo estadounidense, gestionada desde el Ministerio de Defensa Nacional y las cúpulas militares, facilitó una amplia presencia

e intervención externa en el rediseño de la nueva doctrina militar boliviana que se está construyendo en torno a la conflictividad social interna y al radicalismo de líderes étnicos.

Además de los cambios producidos en la formación profesional, del *dislocamiento* de unidades, la reforma doctrinaria, entrenamiento, adquisición de equipos policiales antimotines, las fuerzas armadas pasaron a depender económica, técnica y logísticamente del gobierno de Estados Unidos en la lucha contra las drogas en el Chapare. El aumento de la dependencia externa de la institución militar tiene una relación inversa con la drástica crisis económica por la que atraviesa, factor de enorme impacto que desnuda no sólo la dependencia y vulnerabilidad del país en el campo más sensible de su soberanía, que es la seguridad del Estado. Por cierto, la naturalización del rol militar en la problemática de la droga y el orden público se encargó de cultivar una disposición explícita a seguir participando en estos ámbitos, alentada por la crisis de recursos, funciones estratégicas y vacancia en el liderazgo político. Aunque la opinión militar se inclinó hasta 1999 a mantener una fuerte presencia en la lucha contra las drogas, las consecuencias políticas y sociales derivadas del enfrentamiento con los movimientos sociales modificaron esta percepción años más tarde. Dada la sensibilidad ante la pérdida de prestigio y legitimidad social, las fuerzas armadas empezaron a considerar que la problemática social no se resolvía única y exclusivamente con la fuerza sino, más bien, con su propio aporte en tareas sociales y ayuda al desarrollo nacional.

La segunda dimensión que se vio afectada por la respuesta militar al conflicto social se relaciona con la democracia y el Estado de derecho. Aunque se afirmaba teóricamente que los

derechos ciudadanos estaban garantizados, en la práctica las libertades públicas —petición, movimiento, opinión— fueron recortándose a medida que el uso de la fuerza se hizo más extensivo e intensivo. De hecho, se quebró el equilibrio institucional entre el mantenimiento eficaz de la seguridad pública y el ejercicio de las libertades ciudadanas al calor de la espiral de conflictos¹². El incremento del miedo ciudadano a las respuestas del Estado, las limitaciones a la libertad de expresión social así como las consecuencias físicas, materiales y psicológicas de la represión fueron una constante que mereció diversas críticas de la comunidad internacional de derechos humanos y del propio Departamento de Estado de Estados Unidos.

Como en todas las sociedades con bajo grado de institucionalización y desarrollo democrático, al incremento del protagonismo militar correspondió el incremento de su poder fáctico. Los gobiernos toleraron acumulativamente no sólo el poder de veto implícito de las fuerzas armadas sino también actitudes deliberativas, en un contexto en el que las autoridades vieron incrementar su falta de capacidad y de recursos democráticos para resolver los conflictos sociales. Esta situación ha colocado a la autoridad civil por debajo de sus posibilidades de control institucional a las fuerzas armadas. La autonomía y competencia de los tribunales de justicia militar aumentó notablemente y las posibilidades para juzgar a miembros de las fuerzas armadas por delitos no militares se hicieron imposibles. Por el contrario, los tribunales militares garantizaron

12 Cfr. Informes del Defensor del Pueblo (1998-2003), Comisión de derechos humanos del Parlamento (1996-1998) y Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia.

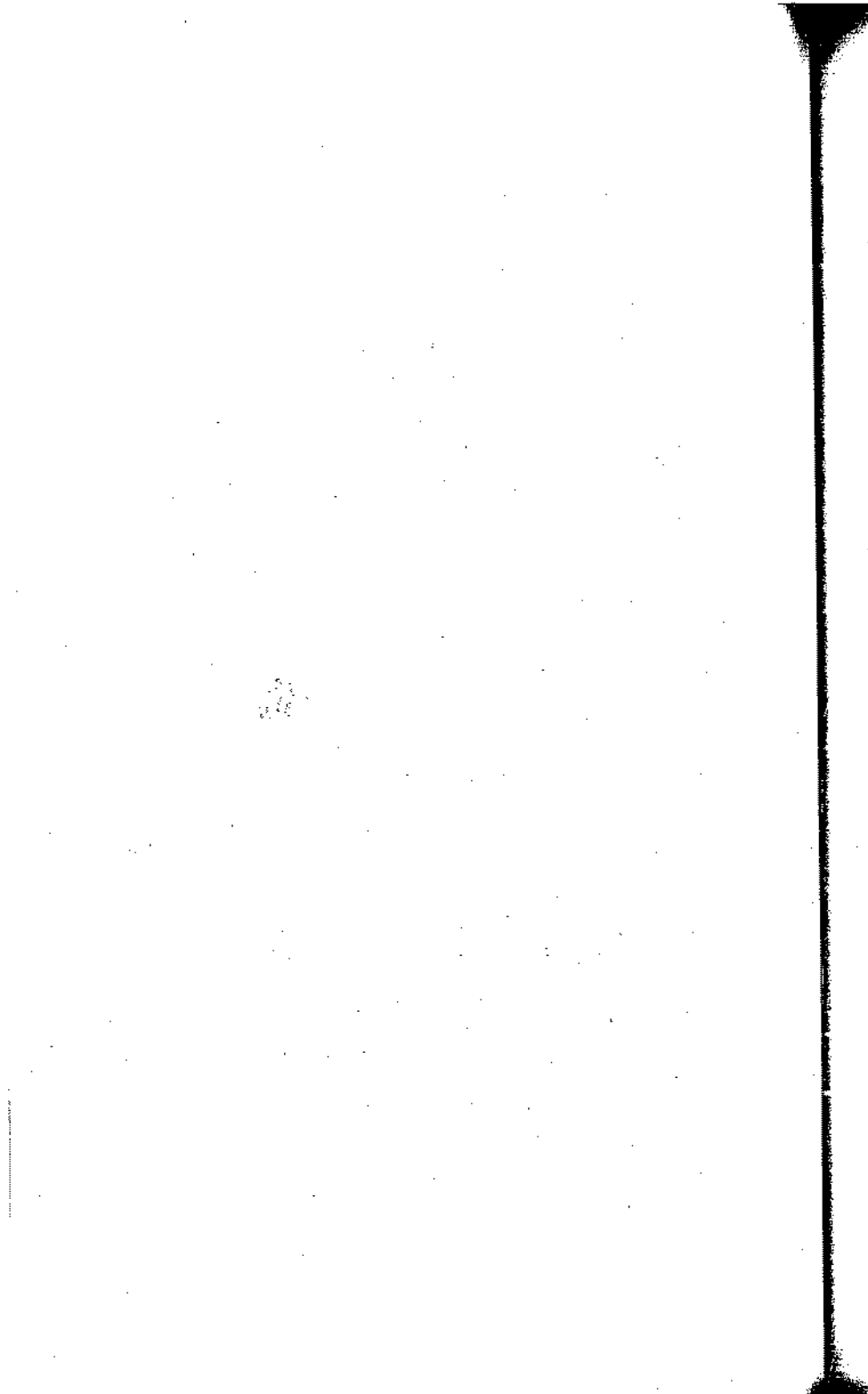
amplios márgenes de impunidad a sus miembros a pesar de la existencia objetiva de pruebas incriminatorias. Por ello puede afirmarse que la impunidad militar fue una importante herramienta que sirvió no sólo para alimentar y conservar la lealtad militar a las gestiones de gobierno, sino que, dada su magnitud, alcanzó a convertirse en una política gubernamental apoyada en los acuerdos interpartidarios. En los hechos, los actos irregulares de las fuerzas armadas no sólo gozaron de protección política sino también de protección jurídica y parlamentaria¹³.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRIOS, RAÚL Y QUINTANA, J. R. 1999. "Las relaciones civiles-militares en Bolivia: una agenda pendiente". En Diamint, Rut (ed.). *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Universidad Torcuato Di Tella. Nuevohacer, GEL.
- BEDREGAL, GUILLERMO. 1971. *Los militares en Bolivia. Ensayo de interpretación sociológica*. Extemporáneos. México.

13 Continuamente se violaron principios elementales de comportamiento profesional en la administración de la fuerza pública. Pocas veces se observaron cláusulas y códigos de conducta internacional como los *principios de proporcionalidad, de oportunidad, de pertinencia* y otros, afectando de esta forma el cumplimiento de normas comprometidas por el Estado boliviano ante la comunidad internacional. Los niveles de letalidad militar y las severas limitaciones para el control interno del comportamiento de soldados con escaso nivel educativo, formación y entrenamiento militar, aumentaron la vulnerabilidad de los derechos ciudadanos en situación de enfrentamiento con los movimientos sociales. Por otra parte, la respuesta militarizada al conflicto contribuyó a incrementar los niveles de violencia social. La reinstalación de la lógica de guerra entre movimientos sociales y fuerzas del orden produjo una espiral perversa de conflictividad y violencia.

- COMISIÓN DE DDHH. Informes legislativos de la Cámara de diputados, 1996-1998.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. Informes anuales, 1998-2003.
- DOMICH, R. MARCOS. 1997. *La fascinación del poder. Militares y ejército en la historia*. UMSA.
- DUNKERLEY, JAMES. 2003. *Los orígenes del poder militar en Bolivia. Historia política del ejército, 1879-1935*. Ediciones Plural.
- ECHAZÚ, A. JORGE. 1998. *El militarismo boliviano. La anti-historia de Bolivia*. Ediciones Liberación. La Paz.
- LORA, GUILLERMO. 1984. *Autopsia del gorilismo*. Ediciones MASAS. La Paz.
- PRADO SALMÓN, GARY. 1984. *Poder y fuerzas armadas, 1949-1982*. Los Amigos del Libro.
- PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA EN BOLIVIA (PIEB). Estudios sobre gasto público en defensa y seguridad, 1982-2002.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2002. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La Paz.
- QUERO, R. FELIPE. 1989. *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Ediciones Ejército. Madrid.
- QUINTANA T., JUAN RAMÓN. 1997. *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*. Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia. La Paz.
- . 1999. *Democracia y fuerzas armadas en Bolivia. La defensa nacional: un bien público. Estado, fuerzas armadas y sociedad en Bolivia*. Ministerio de Defensa Nacional. La Paz.
- . 2001. "Gobernabilidad y fuerzas armadas en Bolivia". En Tanaka, Martín (coord.). *Las fuerzas armadas en la región andina. ¿No deliberantes o actores políticos?* CAJ. Serie Democracia. 2. Lima.
- SEMANARIO PULSO. 7 al 14 de junio de 2003.



La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación

Alcides Costa Vaz

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las preocupaciones sobre la seguridad y la defensa pasaron a adquirir más importancia en la política exterior de Brasil y, aunque en menor grado, en el debate público. Ello refleja, por un lado, el reconocimiento por parte del país del hecho de que la inexistencia de enemigos externos no implica el logro de una condición de estabilidad, sobre todo cuando las amenazas asumen un carácter difuso. Ellas se originan y se expresan como asimetrías estructurales en el orden de poder vigente, como conflictos entre culturas, etnias y valores, y como una conjunción compleja de procesos transnacionales, desequilibrios y tensiones internas.

La forma en que un país plantea, organiza y maneja su agenda y sus políticas de seguridad es un reflejo directo de la forma en que percibe y evalúa las posibles amenazas, los procesos que directa o indirectamente afectan su seguridad y sus propias vulnerabilidades frente a ellos. En el caso de Brasil, como se ve en el presente artículo, dichas percepciones y evaluaciones no son homogéneas al considerar los distintos

ámbitos y niveles de su actuación internacional y los actores con los que debe interactuar en la consecución de sus intereses de seguridad.

Refleja también el modo como se perciben internamente, desde los ámbitos que influyen más decisivamente en la formulación y en la implementación de políticas, los enlaces entre procesos externos y la condición de seguridad. En este sentido, los aspectos analizados en este capítulo señalan que Brasil enfrenta un nuevo reto con respecto a sus estrategias y políticas de seguridad y defensa. Aunque los vínculos entre el ambiente externo y las realidades domésticas no sean nada novedosos, la forma en que estos vínculos se están estableciendo en materia de seguridad lleva al país a valorar, de forma pragmática, las relaciones con sus vecinos, particularmente del área andina. De esta región emanan elementos de inestabilidad que ya no pueden ser ignorados en la medida en que reclaman un tratamiento cooperativo, sobre todo por parte de aquellos países que, a ejemplo de Brasil, intentan actuar como inductores de estabilidad en su propio entorno y globalmente.

El presente texto ofrece un análisis sucinto de la actual agenda de seguridad de Brasil, concentrándose en tres dimensiones esenciales: la primera, los objetivos y materias de la agenda del país frente a los grandes retos y procesos de la seguridad global; a continuación, sus planteamientos e iniciativas regionales y, finalmente, las estructuras y procesos en los que actúan los actores y fuerzas domésticas que inciden en la formulación y en la implementación de las políticas de seguridad y de defensa. Cada una de estas dimensiones está desarrollada en secciones específicas que intentan, en su conjunto, ofrecer elementos para un análisis comparativo

con los demás países de América de Sur considerados en el presente volumen.

LA AGENDA DE BRASIL FRENTE A LOS TEMAS Y PROCESOS DE SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL ÁMBITO GLOBAL

Brasil ha definido su inserción en el escenario internacional de seguridad desde una perspectiva que combina elementos del realismo político en lo que atañe a las visiones sobre la estructura y la distribución del poder internacional, con aspectos que remiten al institucionalismo liberal, sobre todo en lo que se refiere a las formas e instrumentos de transformación de la realidad internacional. Su agenda de seguridad está estructurada en torno de objetivos y cuestiones que presentan un elemento de ambigüedad. La evolución de su política exterior, de modo general, así como las de seguridad y defensa, ha estado marcada, a lo largo de distintas etapas, por el predominio de una u otra vertiente. Bajo el régimen militar (1964-1984) fue claro el predominio de los elementos del realismo político que inspiraron un proyecto de inserción autónoma y de construcción de capacidades en el ámbito estratégico. En el periodo de consolidación de la democracia (1985-1989), el país favoreció la dinámica cooperativa, sobre todo en el ámbito regional, como forma de establecer un ambiente de mayor estabilidad en el que las fuerzas armadas no encontraran argumentos o justificaciones para cualquier forma de protagonismo político. En la primera mitad de la década de 1990, Brasil intentó preformular los rasgos realistas de su política y restaurar su credibilidad internacional, afectada por los proyectos estratégicos del periodo militar y por la moratoria de su deuda externa a fines de los ochenta.

El fin de la guerra fría coincidió con el periodo en el que el país se volvía hacia dentro con el objetivo de lograr estabilidad macroeconómica. Los asuntos de seguridad internacional fueron sometidos a la lógica de la integración regional y a un plan muy secundario en el nivel global. El deterioro gradual de las condiciones de gobernabilidad democrática en Suramérica, ya en la segunda mitad de los noventa, el fortalecimiento gradual de las estructuras del crimen organizado y del narcotráfico y su proyección interna en Brasil y, finalmente, los hechos ocurridos a partir del 11 de septiembre de 2001 concurren para una creciente valoración de los temas de seguridad internacional y de defensa por parte del gobierno de Brasil bajo el mismo tipo de abordaje de otras etapas, es decir, con elementos del realismo y del institucionalismo liberal.

En el presente, el país intenta definir su inserción en el escenario de la seguridad internacional considerando inicialmente los rasgos centrales y las estructuras del orden de poder vigente. En este sentido, se destacan como condicionantes globales de las perspectivas brasileñas y de su agenda en el área la concentración y las asimetrías de poder, así como los riesgos y vulnerabilidades que las mismas plantean.

Brasil no posee expresión militar o capacidad de proyección de poder que le permitan desempeñar, por sus propios medios, un rol directo en la determinación de las políticas y en el desarrollo de los procesos centrales relacionados con la seguridad global. En consecuencia, el país intenta maximizar sus credenciales diplomáticas y su capacidad de articulación en favor de una influencia mayor en los procesos decisivos internacionales, lo que se extiende también en el plano de la seguridad. Así, forma parte de la agenda de seguridad el for-

talecimiento del multilateralismo frente a la unipolaridad y al unilateralismo que son preponderadamente percibidos en el país como fuentes de incertidumbre e inestabilidad, sobre todo cuando estos dos rasgos son asociados a consideraciones e intereses económicos (véase Flores, 2003: 8). Como Brasil no ambiciona convertirse en una potencia militar como forma de relativizar o transformar la distribución del poder internacional, actúa políticamente para bacerlo de modo indirecto. De esa forma, busca afirmar sus posiciones y defender sus intereses por medio de foros multilaterales, intentando estimular asociaciones estratégicas con países con los que comparte perspectivas, aunque las mismas no estén bien definidas ni sean tampoco homogéneas en materia de seguridad.

Por ende, hay una valoración significativa de su participación en los procesos internacionales de toma de decisiones y de promoción de sus intereses concenientos a la seguridad, principalmente de los objetivos fundamentales consignados en la actual política de defensa (Presidencia da República). Dichos objetivos se amparan y expresan en posiciones políticas desde las que se intenta indicar la importancia de los foros multilaterales *per se*, así como subrayar la importancia que les atribuye el país como medio de relativización de las asimetrías políticas globales.

Como suele ocurrir en otras dimensiones de su actuación internacional, Brasil percibe el multilateralismo como herramienta esencial para suavizar estas asimetrías y como espacio donde deben avanzar las perspectivas y preocupaciones de los países intermedios y del conjunto de los países en desarrollo acerca de los principales aspectos de la seguridad global. Algunos expertos brasileños asumen una posición crítica ante

la primacía del multilateralismo, por considerar que el mismo es excesivamente normativo y porque se basa, fundamentalmente, más en expectativas que en realidades, o por subrayar una transitoriedad del orden unipolar que, en su visión, no debe ser comprobada apriorísticamente (véase, por ejemplo, Proença, 2004: 90).

De estos objetivos políticos más generales se derivan aspectos que conforman una parte substantiva de la agenda y de las percepciones del país en relación con las cuestiones principales de la seguridad internacional. En este ámbito, se reafirman las posiciones tradicionalmente sostenidas a favor del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva. Brasil considera que el fin de la guerra fría ofrece la oportunidad para lograr mayores progresos al respecto. Sin embargo, identifica la persistencia de una situación que le preocupa: el congelamiento de las relaciones asimétricas de poder nuclear existente, que sigue siendo objeto de sus denuncias (véase Amorim, 2004: 138). Así, por ejemplo, el hecho de haber firmado el Tratado de no proliferación de armas nucleares (TNP), un giro muy significativo en su tradicional posición frente al mismo, no significa el abandono de la tesis que resalta el carácter discriminatorio del Tratado. Por el contrario, Brasil sigue condenando, de modo general, la rigidez de las estructuras y las asimetrías de poder confirmadas por el acuerdo, y las entiende como una fuente de inestabilidad. Al mismo tiempo, justifica el cambio de posiciones frente al TNP con base en el reconocimiento de las transformaciones del ambiente estratégico en la posguerra fría como oportunidades para hacer avanzar el desarme y la no proliferación (Almino, 2002: 37). En el mismo

sentido, ha adherido a prácticamente todos los instrumentos internacionales en materia de no proliferación, desarme y control de tecnologías¹.

De igual modo, las perspectivas del país frente a los principales regímenes de no proliferación y de control de exportaciones de bienes y tecnologías sensibles intentan compatibilizar el reconocimiento de la importancia de estos regímenes —particularmente en un contexto de creciente incertidumbre y de inseguridad en el ámbito global— con la posibilidad de acceder, por la vía del desarrollo propio o en cooperación con socios internacionales, a bienes, recursos y tecnologías necesarias para alcanzar niveles adecuados de seguridad favorables al desarrollo económico y tecnológico; esto sin perjuicio de sus compromisos frente al desarme y la no proliferación.

Por tanto, la estrategia que persigue Brasil para su inserción en el contexto de la seguridad internacional se define a partir del esfuerzo por equilibrar el interés por el desarrollo tecnológico con compromisos multilaterales, con el fin de conformar un contexto favorable al manejo de sus ambiciones y vulnerabilidades y de impulsar la transformación gradual de las estructuras y de la configuración del poder internacional. Así, aunque mantenga un perfil bajo en lo que atañe a los

1 La extensa lista de estos instrumentos incluye, además del Tratado de no proliferación de armas nucleares (TNP), el Tratado para la prohibición completa de pruebas nucleares, la Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas químicas y sobre la Destrucción de las armas químicas existentes en el mundo. También han sido firmados los compromisos relativos a minas y armas convencionales, además de participar el país del Régimen de control de tecnologías de misiles y del Grupo de suplidores nucleares.

principales conflictos internacionales, Brasil ha asumido posiciones coherentes con sus intereses de fortalecer el multilateralismo y favorecer un orden multipolar. La condena de las acciones militares de Estados Unidos en Irak, por ejemplo, refleja la preocupación del país con el orden unipolar actual y con el sesgo unilateral de la política estadounidense bajo el gobierno del presidente George W. Bush (2001-).

En la misma perspectiva de favorecer al multilateralismo se ubica la reforma y fortalecimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con dos propósitos centrales: prevenir y deslegitimar la aplicación unilateral de la fuerza y otras conductas discrecionales en el área de la seguridad internacional, y lograr una mejor y más equilibrada representatividad internacional en el mismo. Brasil ha explicitado su intención de representar, en la condición de miembro permanente, a los países emergentes y a América latina en particular. Este se ha vuelto un objetivo importante de la política exterior del país, lo que le exige, además de una activa diplomacia de concertación internacional, un mayor involucramiento en el debate y en iniciativas multilaterales. La participación en operaciones de paz bajo el auspicio de las Naciones Unidas es, seguramente, uno de los aspectos más tangibles en este sentido. Aunque dicha participación sea una dimensión ya tradicional de la política exterior del país, ha asumido mayor relieve en la medida en que pone de manifiesto su disposición hacia una creciente actuación y proyección internacional. En este sentido, la misión que lidera el país en Haití ha sido asumida y percibida por el gobierno brasileño como un reto ineludible para su capacidad de concertación y para el ejercicio de su pretendido liderazgo regional.

LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LA SEGURIDAD EN LA POLÍTICA BRASILEÑA

Es precisamente en el ámbito regional que Brasil percibe pragmáticamente la posibilidad y, más aún, la necesidad de proyectar su influencia y de actuar proactivamente para, entre otros fines, fortalecer sus credenciales como postulante a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad.

Simultáneamente, la actuación regional del país en materias de seguridad se inclina también hacia la promoción de la estabilidad regional, entendida como objetivo y condición primaria que debe lograrse en los aspectos de seguridad y defensa para la atención de intereses igualmente importantes en los ámbitos político, económico y social. Es también en la dimensión regional que se entrelazan de forma más visible los intereses más amplios del país en materia de seguridad con preocupaciones y necesidades en términos de defensa. Naturalmente, esto no se explica por la existencia de amenazas planteadas por cualquiera de sus vecinos. Brasil no identifica ni las políticas de Estado ni las políticas gubernamentales y tampoco las instituciones de sus vecinos como una fuente inmediata o tangible de amenazas.

Por el contrario, el hecho de que no exista dicho tipo de amenazas representa un activo político esencial a la pretendida construcción de arreglos cooperativos y al papel que Brasil busca desempeñar en este sentido. Esto no implica que no existan preocupaciones con procesos internos que afectan o que pueden amenazar la estabilidad regional. Se observa, por ejemplo, una atención creciente por parte del gobierno brasileño a desarrollos políticos y socioeconómicos internos en el entorno andino, que suelen afectar directamente al país, sobre

todo en los espacios fronterizos, y también hacia los ilícitos transnacionales, que abarcan el subcontinente en su conjunto. Por ende, la cooperación regional en seguridad y defensa se ha vuelto un imperativo tanto por la configuración y expresión territorial de Brasil como por la importancia de las amenazas no convencionales y las vulnerabilidades del propio país frente a las mismas.

Así como ocurre en la dimensión multilateral, en el plano regional Brasil también confronta el reto de conciliar sus intereses y necesidades nacionalmente definidos con aquellas compartidas regionalmente —aquí consideradas incluso sus relaciones con Estados Unidos— y, en particular, dentro del espacio suramericano. Por tanto, la agenda de seguridad planteada por Brasil en el plano regional abarca un amplio y complejo conjunto de cuestiones ahora referidas a preocupaciones políticas de carácter más amplio, como aquellas concernientes a las relaciones con Estados Unidos y la conformación de un régimen de seguridad hemisférica, hasta aquellas dirigidas específicamente hacia sus necesidades y preocupaciones en materia de defensa nacional.

Con Estados Unidos, Brasil busca mantener relaciones equilibradas con base en el reconocimiento de intereses convergentes en el plano global y de las diferencias de prioridades y enfoques respecto a los asuntos regionales, en particular, a la actuación de las fuerzas armadas en el enfrentamiento al narcotráfico y a otros ilícitos. Al mismo tiempo, es muy fluida la cooperación entre ambos países en las áreas policiales, en materia judicial, de inteligencia y en el seguimiento de los flujos financieros asociados a dichos ilícitos, incluso el terrorismo. Sin embargo, es necesario considerar que las relaciones entre

Brasil y Estados Unidos están marcadas por dificultades relacionadas con las percepciones y respuestas del último al intento de autonomía estratégica que Brasil desarrolló durante un largo periodo, al rechazo brasileño de cualquier forma de alineamiento automático con Estados Unidos y al temor por parte de Brasil de que la hegemonía estadounidense pueda convertirse en riesgos para la soberanía del país². Las dificultades en el relacionamiento bilateral en el ámbito de seguridad provienen más de las diferencias con que se evalúan las opciones de respuesta a las amenazas a la seguridad planteadas desde la región y a las distintas prioridades de los dos países frente a las llamadas nuevas amenazas (Costa, 2002: 195). Mientras Estados Unidos intenta relacionar y someter el enfrentamiento al narcotráfico al combate al terrorismo, Brasil no se muestra dispuesto a hacerlo por no encontrar razones objetivas para convertir el combate al terrorismo en el principal condicionante de su política de seguridad, aunque, como he señalado, mantenga cooperación estrecha y activa con Estados Unidos en esta materia.

En este sentido, es oportuna la referencia a la Declaración de seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de octubre de 2003, en la que se plantean los principios fundamentales para la convivencia pacífica en el continente americano, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, así como las amenazas y los principales compromisos consensuados entre los miembros de aquel organismo. Algunos

2 Un rico análisis de las dificultades de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad está en Thomáz Guedes da Costa (2002).

de ellos permiten identificar con más claridad los puntos fundamentales de convergencia entre Brasil y Estados Unidos en cuanto a la promoción de la seguridad en la región. Allí, sin perjuicio del reconocimiento de la persistencia de amenazas de carácter tradicional, se reconocen igualmente la naturaleza diversa de los desafíos y de las nuevas amenazas a la seguridad, su alcance multidimensional y la diversidad de formas con que inciden o se manifiestan en cada país. No se observan diferencias cualitativamente significativas entre los dos países en relación con la percepción del conjunto de amenazas que se expresan regionalmente, con su naturaleza y alcance. Sin embargo, hay diferencias reales de visiones en lo que concierne al perfil, a la dimensión y a los espacios de actuación de las fuerzas armadas y su papel en el enfrentamiento de las llamadas nuevas amenazas.

Brasil, por la extensión del territorio continental y marítimo bajo su jurisdicción, y por la presencia de extensos recursos naturales y de biodiversidad, confronta una serie de vulnerabilidades asociadas a la insuficiencia de medios para garantizar el control efectivo y la presencia del Estado en toda la extensión de su territorio, al deterioro de su equipamiento militar y, en consecuencia, a la posibilidad de proveer niveles de seguridad y de defensa adecuados a su territorio y población. Esto ha generado, sobre todo dentro de las fuerzas armadas, una preocupación respecto a la capacidad operativa aérea y naval y a la obsolescencia de su material bélico en general, lo que, a su vez, pone de relieve la modernización y la dotación de las fuerzas armadas y, asociado a esto, el fortalecimiento de la industria bélica brasileña y el desarrollo técnico-científico orientado hacia las necesidades de la defensa militar.

En estos asuntos, se plantean dificultades en las relaciones con Estados Unidos, que parece evaluar los intereses brasileños básicamente bajo el prisma de sus propios objetivos inmediatos en materia de seguridad global, que le dan una importancia especial a las amenazas no tradicionales y a la no proliferación de armas de destrucción masiva. Brasil, a su vez, tiene claras pretensiones de desarrollar tecnologías de uso dual para no renunciar al desarrollo en áreas de alta tecnología en el sector aeroespacial y en el enriquecimiento de uranio, aspectos en los que, en tiempos recientes, se plantearon divergencias bilaterales. El hecho de que los dos países evalúen, desde perspectivas distintas, los desarrollos en sectores de tecnologías sensibles es un componente fundamental de las dificultades en las relaciones bilaterales en el ámbito de la seguridad.

La prioridad otorgada por Estados Unidos a las nuevas amenazas en la agenda hemisférica, como el narcotráfico y el terrorismo, y su diagnóstico sobre las expresiones de estas amenazas en América latina, ha implicado la valoración de la dimensión militar en el enfrentamiento de las mismas. Esto significa el involucramiento de las fuerzas armadas en materias de seguridad consideradas propias de las fuerzas policiales por el ordenamiento constitucional del Brasil. Así, el país ve con preocupación los intentos de desdibujar las misiones habituales de las fuerzas armadas con el argumento de la inexistencia de amenazas tradicionales a la soberanía y a la integridad territorial del país, lo que no se corresponde con la percepción preponderante en la sociedad brasileña, que ve en Estados Unidos intenciones que amenazan la integridad territorial del país en la amazonia.

Por tanto, el control del territorio y de los recursos naturales de la amazonia se ha vuelto un asunto prioritario en la agenda de seguridad brasileña en los últimos años, tanto en la dimensión de las relaciones con Estados Unidos como en la cooperación regional.

La alta prioridad concedida a la defensa de la amazonia no resulta sólo de la percepción de amenazas difusas a la soberanía brasileña y de las vulnerabilidades del país en relación con la protección de la misma. Resulta también del hecho de que es en torno de aquel objetivo —la defensa del territorio y el control de los recursos— que es posible ordenar los esfuerzos para conferir organicidad a la política de seguridad de Brasil de modo general. Esto involucra aspectos ya mencionados como la presencia del Estado en toda la extensión del territorio de la amazonia bajo la jurisdicción del país, lo que ha llevado a un fuerte desplazamiento de fuerzas terrestres hacia las áreas fronterizas del norte, al apoyo de las fuerzas armadas a la promoción del desarrollo en aquellas mismas áreas, al desarrollo de sistemas de vigilancia, control y defensa de las áreas fronterizas y del espacio aéreo, y también, bajo formas específicas, al enfrentamiento de las nuevas amenazas.

Más allá de las relaciones con Estados Unidos, la cooperación con sus vecinos suramericanos es componente ineludible de la política de seguridad de Brasil. Si con Estados Unidos hay una gran politización en torno a los asuntos mencionados en el párrafo anterior, no ocurre otro tanto cuando se tratan estos mismos aspectos con los vecinos del país. En particular, los temas del desarrollo en áreas fronterizas y el impulso del sistema de vigilancia y control del tráfico aéreo

y del espacio territorial son los principales vectores de la cooperación entre Brasil y sus vecinos en materia de seguridad. En la actualidad, el ofrecimiento de Brasil a Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela para compartir las informaciones obtenidas con el Sistema de vigilancia aérea de la amazonia (Sivam) y su eventual regionalización, representa la principal materia de los mencionados ejes bilaterales de cooperación.

En síntesis, la agenda de seguridad de Brasil en su expresión regional se dirige hacia el objetivo de generar o facilitar condiciones para la promoción de la estabilidad regional y para la cooperación en materia de seguridad, evitando favorecer la vigencia de ideas y la introducción de políticas que impliquen el involucramiento de las fuerzas armadas en misiones ajenas a su competencia constitucional o en la mayor presencia militar de Estados Unidos en el espacio amazónico.

LOS CONDICIONAMIENTOS DOMÉSTICOS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En Brasil, el escaso debate público y reflexión académica sobre las cuestiones de seguridad y defensa ha estado, por largo tiempo, muy marcado por el predominio de referencias bere-dadas de la guerra fría, como los conceptos de seguridad nacional y la doctrina gestada a partir de la Escuela Superior de Guerra que, a su vez, habían sido partes del arquetipo político del periodo autoritario. Con la redemocratización en la segunda mitad de la década de 1980, el debate interno sobre seguridad reflejaba la preocupación con el replanteamiento de las relaciones cívico-militares, de circunscribir la actuación de las fuerzas armadas y de generar y consolidar las instituciones

con las cuales se procuraría garantizar la preeminencia del ordenamiento constitucional democrático. La superación del antagonismo con la Argentina que se produjo en ese mismo periodo, y la ausencia de amenazas inmediatas y tangibles favorecían que el debate sobre seguridad se concentrara mucho más en aspectos de política interna que en aquellos asociados al entorno regional o internacional.

Los hechos que entonces llevaban a la superación definitiva de la guerra fría y la decisión unilateral de Brasil de renunciar a muchos componentes fundamentales del proyecto estratégico que orientaba a los gobiernos militares hizo que se perdieran los principales referentes doctrinarios, ideológicos y de planeamiento estratégico-militar. Esto llevó a una crisis de identidad entre los militares la cual fue reforzada, además, por los cuestionamientos por parte de sectores de la sociedad civil acerca de la destinación de recursos a las fuerzas armadas cuando otros problemas estructurales con expresiones más inmediatas parecían demandarlos. La permanencia de la misma estructura institucional para las fuerzas armadas en el ámbito del poder ejecutivo, al mismo tiempo que les otorgaba una presencia extendida en los ministerios —cinco ministerios—, la cual ya no correspondía a su realidad política, contribuía a dificultar un debate sustantivo, político y societal, acerca de los retos de seguridad que se derivaban del periodo en que se extinguía el sesgo idealista de la inmediata posguerra fría.

En este periodo, que corresponde a los primeros años de la década de 1990, el país todavía no había logrado producir una política de defensa para intentar adecuar su pensamiento estratégico a los nuevos parámetros de la realidad internacional. En otras palabras, el efecto de la democracia en Brasil ha tardado

en estimular y abrigar un debate más amplio y representativo sobre seguridad y defensa. Esto se explica no sólo por las razones ya referidas, sino también por el énfasis en las reformas y apertura económica como parte esencial de la introducción de un nuevo paradigma de desarrollo, que postergaba el tratamiento de los temas de seguridad y los ubicaba en un plan secundario dentro del orden de prioridades del Estado y de la sociedad brasileña.

En este contexto, la participación de la sociedad civil en la discusión sobre los temas de seguridad estaba limitada por su propio desinterés al respecto y por la inexistencia de una agenda capaz de cambiar esta condición de forma inmediata. Esto hizo que fuera el propio Estado el que tomara la iniciativa de abrir el debate con la formulación de la política de defensa, adoptada formalmente en 1996. Sin embargo, como suele ocurrir inevitablemente, la misma reflejaba las perspectivas del estrecho universo institucional dentro del cual se generaba, que sólo incluía las mismas instituciones que tradicionalmente manejaban los temas de seguridad, esto es, las fuerzas armadas representadas todavía en ministerios específicos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la secretaría de asuntos estratégicos de la presidencia de la república, que coordinó su formulación. El parlamento, la academia y la sociedad civil no tuvieron participación directa o capacidad de influencia en dicho proceso. En la evaluación de un destacado pensador brasileño, la política de defensa de 1996 expresaba consensos fáciles, conceptos vagos o no pertinentes a la defensa.

Los cambios más importantes se generan a partir de la decisión del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) de crear el Ministerio de Defensa, con

lo que culminaría la adaptación formal del aparato del Estado a la vigencia plena de la democracia y a la subordinación necesaria de los militares al poder civil. Esto ha planteado la necesidad de mayor coordinación no sólo entre las tres fuerzas armadas, sino también entre los aparatos civiles y militares dentro del propio ministerio y, finalmente, de ellos con las demás instancias políticas del gobierno y del Parlamento, para la consolidación de la nueva estructura, el planteamiento de sus demandas económicas y a favor de la urgente modernización del aparato militar. Aunque estos cambios no hayan implicado el establecimiento inmediato de vínculos más estrechos con la sociedad civil y de un debate más amplio sobre seguridad y defensa, a partir de la creación del Ministerio de Defensa, sí generaron las condiciones favorables para ello.

De este modo, la influencia de los actores domésticos sobre la política siguió restringida a los mismos círculos e instituciones que la definían anteriormente, aunque bajo la nueva estructura. Poco a poco, los actores civiles —diplomáticos y funcionarios que provenían de otras instancias del gobierno— intentaban afirmarse sobre todo frente a los comandos militares de las tres fuerzas. Esto no llegó a conformar lo que pudiera considerarse propiamente un conflicto de intereses, puesto que no había resistencias en el nivel político más elevado de las fuerzas a su subordinación al poder civil. Al mismo tiempo, estaba en curso la redefinición de competencias administrativas y de los espacios decisorios entre civiles y militares, dentro del propio ministerio. En este proceso se hacía evidente la necesidad de preparar cuadros civiles para las tareas de defensa, lo que significaba, en una perspectiva inmediata, una

ventaja comparativa de los cuadros militares en el mismo. Sin embargo, es importante destacar que el perfeccionamiento y consolidación del Ministerio de Defensa y de sus estructuras era un objetivo compartido y valorado por los equipos civiles y militares, lo que representaba un límite positivo a las eventuales disputas interburocráticas, que no llegaron a extrapolar su propio ámbito, y ni siquiera llegaron a representar un tema político de mayor relevancia por fuera del ministerio.

Además de la agenda de consolidación de la nueva estructura política y administrativa de seguridad y defensa, el Ministerio de Defensa asumía una política definida y formulada bajo un contexto institucional previo que no lograba definir de forma clara orientaciones estratégicas y directrices que significasen, de hecho, un avance sustantivo de las concepciones ya vigentes. Su formulación estuvo marcada, sobre todo, por una suerte de competencia entre intereses corporativos de las fuerzas, lo que resultó en un texto genérico, centrado fundamentalmente en la reafirmación de los principios de acción externa del Estado —diplomacia dirigida a la paz, la solución pacífica de controversias, el uso de la fuerza solamente como recurso de autodefensa, etcétera—, del carácter defensivo y disuasivo de las fuerzas armadas y de la naturaleza pacífica de la propia política. Reflejaba consensos fundamentales de las fuerzas militares, que no alcanzaban a ir más allá de lo que ya existía de forma difusa entre sus miembros y en los limitados espacios de discusión existentes.

La política de defensa oficializada en 1996, sin embargo, ha sido un elemento muy importante en el proceso que culminó con la creación del Ministerio de Defensa, y esto se debe no sólo a su carácter desconocido sino también al hecho de

que representaba un cambio de cultura política. Ello porque, sin dejar de ser una política de Estado, pretendía asumir un carácter público y transparente a partir del cual la confiabilidad para los actores internos y externos fuera la base para la redefinición institucional que se produciría pocos años después y, subsidiariamente, para facilitar y orientar el intercambio bilateral y la participación del país en los foros regionales y multilaterales globales. Así, la política de defensa de 1996 solía tener un sentido provisorio y transitorio que naturalmente respondía a las necesidades de redefinición del aparato institucional de seguridad y defensa dentro del Estado brasileño, y de adaptación a los procesos y cambios internacionales.

Desde la implantación de la actual política de defensa no ha habido cambios esenciales en el proceso de toma de decisiones. La diplomacia logra, en cierta medida, consolidar y ampliar su presencia en las esferas decisorias del Ministerio de Defensa sin llegar a crear un desequilibrio político frente a los militares, estando también presente en otras instancias del ejecutivo orientadas hacia la seguridad. Esto responde, de un lado, al esfuerzo por delimitar mejor el rol de los militares, reafirmando a la vez su importancia e imprescindibilidad; de otro, manifiesta la insuficiencia de *expertise* en otros espacios de la sociedad sobre seguridad y defensa.

En el ámbito parlamentario, el tratamiento de las cuestiones de seguridad y defensa ha permanecido tradicionalmente en un plan secundario frente a los temas de política exterior en general, tanto en la agenda de la comisión de relaciones exteriores y defensa nacional, como del plenario de las dos cámaras del Congreso. En los últimos dos años, sin embargo, se observa la preocupación por estimular la

participación más activa del parlamento en la discusión y formulación de la política de defensa y por movilizar otros actores sociales para el mismo fin. Esto coincide, a su vez, con el esfuerzo del actual gobierno (2003-) de actualizar el pensamiento estratégico brasileño y, consecuentemente, de revisar la política de defensa, como se explica más adelante.

No obstante, es muy importante considerar que el debate público sobre seguridad en Brasil y las percepciones de la sociedad sobre sus fuerzas armadas están muy marcados por el deterioro creciente de la seguridad pública y por el rol que se le debe asignar a las mismas en este contexto. En otras palabras, los condicionamientos y factores externos no están presentes de manera significativa en las percepciones de la sociedad civil en Brasil acerca de las amenazas a su seguridad, lo que es compatible con la ya muy consolidada visión de inexistencia de amenazas externas. Aun reconociendo el carácter transnacional del narcotráfico, del crimen organizado y de otros ilícitos responsables, en gran medida, del elevado nivel de violencia, predominan, naturalmente, las reacciones inmediatas a la violencia, que se manifiestan en la consideración de dicho carácter. Esto alcanza las fuerzas armadas en la medida en que, frente a las limitaciones de las fuerzas policiales, a la contaminación de las mismas por las estructuras criminales y a la crisis de credibilidad ante la población, se generaran reclamos de una mayor participación de las mismas en el enfrentamiento de la violencia y de la criminalidad urbana.

En otro sentido, estos mismos reclamos refuerzan preocupaciones acerca del cumplimiento de los dispositivos constitucionales que definen sus misiones fundamentales: la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por

iniciativa de cualquiera de los poderes de la república, la garantía de la ley y del orden. Esta última abre espacio para la actuación de las fuerzas armadas en la preservación o restablecimiento del orden público, siendo que los dispositivos jurídicos que reglamentan lo dispuesto en la constitución les asignan un carácter de emergencia y temporal. De modo general, en el Estado brasileño prevalece una posición de cautela frente al involucramiento de las fuerzas armadas en materias de seguridad pública. El enfrentamiento a los ilícitos transnacionales se enmarca en la misma perspectiva, es decir, se considera como de carácter subsidiario y de apoyo a las fuerzas policiales cuando sea necesario, lo que pone en perspectiva, en particular, la cooperación en inteligencia y logística.

En síntesis, los grupos que participan e influyen el proceso de formulación de política y toma de decisiones en materia de defensa y seguridad internacional —no están consideradas la seguridad pública y la defensa civil— están organizados a partir de un núcleo fundamental integrado por diplomáticos, militares y funcionarios civiles que pertenecen al Ministerio de Defensa y que coordinan las acciones en este sentido; en un círculo mayor están los representantes de otras instituciones gubernamentales del área jurídica, de política exterior y de la inteligencia; en un tercer círculo están los miembros de una pequeña comunidad epistémica—intelectuales, académicos, militares retirados y algunos periodistas—, los parlamentarios y sus asesores que integran las comisiones de relaciones exteriores y defensa nacional de las dos cámaras del Congreso. Las organizaciones de la sociedad civil actuantes en las áreas de política indigenista, derechos humanos y medio ambiente suelen estar representadas en este tercer círculo de influencia. Es igualmente muy restringido el

espacio ocupado por el sector empresarial en este ámbito puesto que, a excepción de aquellos que actúan en sectores más próximos a la industria bélica, los empresarios brasileños no han desarrollado vínculos económicos más estrechos con la industria bélica del país que, además de su carácter estatal, ha visto disminuir su importancia tanto para el suministro a las fuerzas armadas nacionales, el ejército en particular, como para las exportaciones. Vale la pena subrayar que Brasil alcanzó, entre los años setenta y ochenta, la posición de principal exportador de armamentos entre los países en desarrollo. El gobierno del presidente Luiz Inácio da Silva (2003-) ha señalado su intención de fortalecer de nuevo la industria bélica en el contexto de los esfuerzos por modernizar y reequipar a las fuerzas armadas nacionales.

Está en curso una amplia discusión, coordinada por el Ministerio de Defensa, que se propone actualizar el pensamiento estratégico brasileño y la política de defensa nacional³, ajustándolos a los rasgos del sistema internacional contemporáneo en términos de sus estructuras y distribución de poder, las formas de amenaza, el nivel de estabilidad, el comportamien-

3 El ejercicio, iniciado en septiembre de 2003, ha sido organizado por el Ministerio de Defensa, con apoyo del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), ha sido desarrollado a lo largo de ocho rondas de debate sobre los siguientes temas: 1) la evolución del pensamiento estratégico brasileño en materia de defensa y seguridad; 2) conceptos de seguridad y defensa; 3) el Brasil frente a los desafíos internacionales en materias de seguridad y defensa; 4) el Brasil en el escenario regional de seguridad y defensa; 5) industria de defensa; 6) el rol de la ciencia y la tecnología en la defensa de la soberanía nacional; 7) las fuerzas armadas y el desarrollo social del país; y 8) alocación de recursos de las fuerzas armadas.

to y las tendencias de los regímenes internacionales de no proliferación y de control de exportaciones y del sistema de las Naciones Unidas, entre otros aspectos.

También están consideradas las tendencias y procesos en los ámbitos estratégico, político y socioeconómico en el entorno inmediato del país, es decir, la América del Sur, con atención prioritaria a la amazonia y a los países del área andina. De la discusión emerge también como asunto prioritario para la seguridad y defensa del país el Atlántico sur, donde está bajo control jurisdiccional de Brasil un territorio marítimo que corresponde a cerca de 50% de su territorio continental. Esta tendencia a priorizar la amazonia y el Atlántico sur como los espacios más importantes desde del punto de vista de los intereses y de respuesta a vulnerabilidades que el país percibe y a las formas de amenaza que identifica, es congruente con las prioridades de su política exterior donde, desde el segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), se inscribió la articulación del espacio suramericano en sentido político, económico y logístico como uno de sus principales vectores. Esto es asumido totalmente por el gobierno del presidente Lula da Silva, que le confiere todavía más visibilidad al plantear formalmente la disposición de liderazgo político del país en Suramérica, lo que debe extenderse, en la visión de algunos formuladores, al ámbito de la seguridad y defensa.

El ejercicio de reflexión acerca del pensamiento estratégico brasileño y de su política de defensa contiene también un elemento nuevo. A diferencia del proceso en el cual se formuló la actual política de defensa, en 1996, hubo un esfuerzo explícito por ampliar la participación de otros sectores del Es-

tado y de la sociedad civil y de dar visibilidad y mayor transparencia a este ejercicio que intenta cumplir un doble propósito: estimular la discusión y el estudio de temas de seguridad y defensa y generar subsidios que ayuden a orientar, de forma inmediata, la acción de las instancias del gobierno dedicadas a aquellos temas. Naturalmente, estos mismos elementos de reflexión deben incidir en la actualización de la política de defensa nacional, un proceso en curso.

Es importante abordar, finalmente, y de modo sucinto, el cuadro institucional en el que se manejan las concepciones estratégicas en materia de seguridad y el delineamiento de la política de defensa en Brasil. En los últimos cinco años ha habido importantes desarrollos en las instituciones de seguridad del Estado en Brasil como resultado del esfuerzo de adaptación progresivo de dichas instituciones tanto al contexto interno en el que la consolidación de la democracia ha avanzado de forma sistemática simultáneamente a la emergencia de nuevos retos de seguridad, como al nuevo escenario internacional, conforme a como ha sido abordado en la primera parte del presente análisis.

Todo el aparato institucional en Brasil está organizado a partir de la presidencia de la república, una vez que el presidente tiene la prerrogativa de decisión política sobre cuestiones de guerra y paz, con autorización o referendo del Congreso nacional. Directamente vinculado a la presidencia está el gabinete de seguridad institucional con competencia para tratar de la protección de las instituciones del Estado, estando subordinada a este gabinete la agencia brasileña de inteligencia. Asesoran a la presidencia de la república en asuntos de seguridad dos instancias; una de carácter consultivo y otra con

competencias en la formulación de políticas: la primera es el Consejo de Defensa Nacional, dedicado a temas de soberanía y defensa del Estado democrático, integrado por el vicepresidente, los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores, los presidentes del Senado federal y de la Cámara de diputados y los comandantes de las tres fuerzas singulares. La segunda es la Cámara de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional (Creden), subordinada al consejo de gobierno, con competencias más amplias para formular políticas, establecer directrices y acompañar programas específicos. Estas instancias, por su propia naturaleza colegiada, no son las instancias primarias de formulación de políticas, que ocurre en los distintos ministerios a partir de un eje central ya referido, constituido por el Ministerio de Defensa y el de Relaciones Exteriores. Muy cercano a este eje, y con mayor proximidad al Ministerio de Defensa, está el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Otros dos, Justicia y Planeamiento, integran lo que es el núcleo primario de formulación política, núcleo que se comunica con el Congreso por medio de las respectivas asesorías parlamentarios y de las comisiones de relaciones exteriores y defensa nacional del Senado y de la Cámara federal. No hay una instancia o canal formalmente establecido para los contactos entre este núcleo y la pequeña comunidad epistémica de seguridad, que es la única que representa, aunque secundariamente, a la sociedad civil, en el proceso de formulación.

En el caso de Brasil, el desarrollo del marco institucional de la seguridad permite percibir un patrón ambiguo en lo que concierne a su actualización: de un lado, el mismo puede ser considerado más sofisticado y ajustado a la creciente complejidad de los problemas de seguridad y defensa y al mejor cumplimiento

de las funciones y responsabilidades del Estado en estos campos. En este sentido, representa un avance importante para la consolidación de mecanismos de gobernabilidad democrática.

Por otro lado, es una dinámica que todavía se genera y se expresa fundamentalmente dentro del poder ejecutivo, sin que se hayan institucionalizado instrumentos y canales que resulten en un rol más activo del Congreso y de la sociedad civil en la formulación y en el seguimiento de la implementación de las políticas y acciones gubernamentales, lo que permitiría el acercamiento de la sociedad civil a los temas y preocupaciones militares, proceso imprescindible para la creación de una cultura de defensa como lo propugna el propio gobierno. La persistencia de este distanciamiento entre las instancias de formulación de políticas y los actores y representantes de la sociedad civil repercute directamente en las percepciones imprecisas que ellos generan sobre la relación entre procesos generados o impulsados externamente, su expresión y relación con el ambiente interno y, por último, sobre las perspectivas y necesidades del Estado y la forma con que este las traslada a sus políticas.

En el presente, la sociedad identifica el desempleo y la inseguridad como sus preocupaciones más inmediatas, como reflejo directo del deterioro de las condiciones de vida y de seguridad pública, en particular en los grandes centros urbanos. La percepción más diseminada en Brasil sobre los retos de seguridad privilegia, por tanto, y comprensiblemente, el aspecto inmediato e interno de los fenómenos de criminalidad y de violencia. A esto se suma un componente inercial de resistencia a lo que correspondería a una suerte de *securitización* de las políticas públicas, que aún suele ser percibida como una reedición

extemporánea de la política de seguridad nacional del periodo autoritario. Así, aunque más adecuado desde el punto de vista de las perspectivas y de la actuación del Estado, el aparato institucional carece de mecanismos que favorezcan un más amplio debate y participación social en la esfera de la seguridad internacional.

CONCLUSIÓN

De modo general, el gran desafío que enfrenta Brasil respecto a su política de seguridad y de defensa es conciliar sus visiones y la forma como ha articulado e instrumentalizado dicha política en los últimos años con los escasos recursos de que dispone para hacer frente a las amenazas, a las fuentes de inseguridad que percibe en el ámbito global y en su entorno regional y a sus muchas vulnerabilidades en materia de defensa en particular. El país ha optado por priorizar la amazonia y el Atlántico sur como espacios de actuación inmediata, sin dejar de considerar sus intereses en los principales foros multilaterales. Del análisis anterior resulta claro que el espacio regional es aquel en el que sus intereses están en consideración de forma más tangible, lo que confiere a sus vecinos una importancia creciente. Esto se intensifica al considerarse la premisa de que será creciente también la importancia estratégica de América del Sur como proveedora de recursos energéticos, de agua y de otros recursos naturales, cuya escasez ya es realidad, además de su inmensa biodiversidad. También es en el espacio regional donde sus relaciones con Estados Unidos en materia de seguridad se hacen concretas y donde se manifiestan las principales diferencias entre las priorida-

des y las formas con que intentan responder a los problemas de seguridad regional.

Finalmente, del escenario regional provienen también los principales incentivos para un mayor protagonismo internacional de Brasil en el área de seguridad, sea por la interdependencia que el país busca favorecer con sus vecinos, sea por la fuerza misma de los hechos que apuntan hacia la necesidad o, incluso, a la inevitabilidad de la cooperación. Para hacerla de modo efectivo, sin embargo, el país deberá movilizar recursos humanos, materiales, económicos y tecnológicos que son escasos y que son disputados igualmente en otras instancias. El hecho de no haber logrado establecer una discusión más amplia en la sociedad sobre las necesidades del país para responder a los retos de la seguridad global y regional suele ser un elemento de contradicción que todavía no ha sido considerado adecuadamente por el gobierno y por la sociedad en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA PINTO, J. R. ROCHA, ANTONIO JORGE R., SILVA, R. DORING P. (orgs.). 2004. *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Ministerio da Defesa. Brasília.
- ALMINO, JOÃO. 2002. "Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática". En Brigagão, Clóvis y Proença Junior, Domício (orgs.). *Brasil e o Mundo: novas visões*. Francisco Alves-Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro.
- AMORIM, CELSO NUNES. 2004. "O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança". En Almeida Pinto, J. R., Rocha, Antonio Jorge R., Silva, R. Doring P. (orgs.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Ministerio da Defesa. Brasília.

- BRIGAGÃO, CLÓVIS Y PROENÇA JUNIOR, DOMÍCIO (orgs.). 2002. *Brasil e o Mundo: novas visões*. Francisco Alves-Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro.
- COSTA, THOMÁZ GUEDES. 2002. "A segurança internacional do Brasil e os Estados Unidos da América na era do anti-terror". En Brigagão, Clóvis y Proença Junior, Domício (orgs). *Brasil e o Mundo: novas visões*. Francisco Alves-Fundação Konrad Adenauer. Rio de Janeiro.
- ESTADO MAIOR DO EXÉRCITO. 2003. "Segurança e defesa: uma visão do Exército brasileiro". Brasília (mimeo).
- FLORES, MÁRIO CESAR. 2003. *Defesa Nacional na Ordem do Século XXI*. Dossiê Cebri. Ano 2. Vol. 1. Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Rio de Janeiro.
- PRÉSIDENCIA DA REPÚBLICA. *Política da Defesa Nacional*.
- PROENÇA J. R., DOMÍCIO. 2004. "Contexto, ciência e desafios: o Brasil diante da defesa e segurança". En Almeida Pinto, J. R., Rocha, Antonio Jorge R., Silva, R. Doring P. (orgs). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Ministério da Defesa. Brasília.
- REBELO, ALDO Y FERNANDES, LUIS (orgs.). 2003. *Política de defesa para o século XXI*. Câmara dos Deputados. Brasília.

La seguridad en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Francisco Leal Buitrago

ANTECEDENTES¹

No obstante haber desaprovechado la oportunidad brindada por una nueva constitución (1991) para hacer cambios en la institucionalidad militar, el gobierno de César Gaviria (1990-1994) adelantó reformas importantes en materia de defensa y seguridad nacional. Ese gobierno sustrajo esos temas por primera vez de la responsabilidad política castrense, que la dirigencia política había evadido por desconocimiento, despreocupación e ineptitud política. Buscó cambiar la relación de los militares con las instituciones civiles del Estado y desarrolló una novedosa estrategia de seguridad, denominada Estrategia nacional contra la violencia. También nombró un ministro de Defensa civil luego de treinta y ocho años de que era cartera estuviera ocupada por generales en servicio activo. No obstante los esfuerzos que se hicieron, la inexperiencia política civil en estas materias y otras circunstancias, como la

¹ Este subtítulo fue tomado de mi artículo, "La seguridad: difícil de abordar con democracia". En *Análisis Político*, 46. Bogotá, mayo-agosto de 2002.

ruptura de las conversaciones con la guerrilla y la fuga del *capo* Pablo Escobar de una cárcel llamada de máxima seguridad, dieron al traste con este experimento, único en la historia contemporánea del país hasta el gobierno actual de Álvaro Uribe Vélez (2002-).

El fracaso de la llamada guerra integral, adelantada contra guerrillas y narcotraficantes del cartel de Medellín durante la segunda mitad del gobierno del presidente Gaviria, se hizo evidente con la ofensiva guerrillera al final de su mandato. Esta situación facilitó que el nuevo presidente planteara una política distinta. El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) mostró su disposición para adelantar negociaciones con la guerrilla, pero su desgaste político originado en la financiación de su campaña presidencial por parte del cartel de Cali lo impidió. Aunque indirecto, el mayor efecto de esta situación política sobre los militares fue una serie de descabros frente a las guerrillas a partir de 1996. Dada la incapacidad política y militar del Estado para enfrentar el conflicto, tanto guerrillas como paramilitares se fortalecieron de manera significativa durante ese gobierno.

La reestructuración militar adelantada durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) contrastó con su incompetencia política, en particular frente al manejo de la zona desmilitarizada o de despeje, en la que se desarrolló el denominado proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). Esa reestructuración se basó en la ayuda militar de Estados Unidos, que desembocó en el Plan Colombia —aprobado por el Congreso de ese país a mediados de 2000— y en la Iniciativa Regional Andina, aprobada por el mismo Congreso a fines de 2001. Tal reestructuración logró disminuir la

tendencia de expansión de las guerrillas, aunque la subversión ya había alcanzado una cobertura significativa, amparada por la autonomía financiera lograda mediante su participación en el narcotráfico y prácticas bandoleriles. Por su parte, el rápido crecimiento de los paramilitares fue facilitado por la ausencia de voluntad de la fuerza pública para contenerlos, por la agresividad guerrillera que los estimula y por su participación en el narcotráfico. El empeoramiento de la situación del país legitimó en la opinión pública las soluciones de fuerza, al tiempo que desprestigió la vía política, identificada con las conversaciones entre el gobierno y las Farc y sobre todo con los desmanes de la guerrilla en la zona de despeje. Esta zona estuvo ocupada militarmente de manera exclusiva por este grupo subversivo hasta febrero de 2002, cuando se rompió el proceso de paz.

Pese al fortalecimiento militar, los requerimientos oficiales de Estados Unidos, en particular los derivados de su agresiva política exterior frente las drogas, causaron serias distorsiones en la misión castrense. Aunque el Congreso de ese país levantó recientemente la prohibición de usar la ayuda del Plan Colombia en menesteres diferentes al combate contra las drogas, esta medida no fue suficiente para corregir las distorsiones, pues no alteró el objetivo primordial de la ayuda. Entre otros asuntos, no arregló el equipamiento y el diseño específicos de las unidades objeto de la ayuda para que enfrenten en forma prioritaria a guerrillas y paramilitares. Además, la dinámica de gasto generada con la ayuda militar contradice las posibilidades financieras de una economía en crisis y profundiza la dependencia externa de carácter técnico y financiero. Quizás el único elemento positivo

claro que tiene la injerencia estadounidense es la presión para evitar una escalada en la violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública y para que esta enfrente a los paramilitares, aunque en este último punto los logros han sido precarios.

Pero, ¿qué políticas de seguridad rigieron durante este tiempo? En 1991, como parte de la reforma militar y para remplazar la ley 48 de 1968 —que había sido la única directriz militar con pretensiones estratégicas desde esa época—, el gobierno de César Gaviria presentó al Congreso un proyecto de ley sobre defensa y seguridad nacional. Luego de haberse discutido en varias legislaturas, este proyecto fue retirado en 1994 por el gobierno, debido a que se le habían hecho modificaciones que reflejaban los intereses de los narcotraficantes. En el gobierno siguiente, el de Ernesto Samper, también se intentó remplazar la ley 48. Pero el proyecto se frustró al no culminarse su trámite. Sin embargo, al igual que la propuesta anterior, adolecía de notorias deficiencias, pues se apoyaba en principios orientados por una visión de seguridad con predominio militar propia de la guerra fría.

La reforma militar adelantada durante el gobierno del presidente Andrés Pastrana se encaminó también a sustituir la ley promulgada más de treinta años antes. Sobre la base del proyecto redactado durante el mandato de Samper, el gobierno presentó al Congreso una nueva propuesta. Luego de un largo proceso de discusiones, esta fue aprobada. La ley 684 de agosto de 2001 recoge los aspectos básicos de la ley 48 de 1968 e incorpora avances de la Estrategia nacional contra la violencia del gobierno del presidente Gaviria y apartes de los frustrados proyectos elaborados antes. Pero esta ley ignoró

realidades de la posguerra fría y sobre todo no buscó una distribución equilibrada de responsabilidades institucionales. Mostró también un sesgo militar en los conceptos, la nomenclatura y el lenguaje del planeamiento y la ejecución. Además, la participación en el problema de la seguridad de instancias estatales distintas al ejecutivo fue planteada en forma simbólica, y el ingrediente político y estratégico fue ajeno a su incumbencia. Sin embargo, la polémica desatada con la discusión y aprobación de la ley se centró en las funciones de policía judicial otorgadas a los militares. Finalmente, en abril de 2002, luego de un estudio jurídico de oficio, la Corte Constitucional declaró inexecutable esa ley.

Este último hecho explica el propósito expresado en la campaña presidencial de Álvaro Uribe, de presentar un proyecto de reforma constitucional que le permitiera a las fuerzas militares recuperar prerrogativas jurídicas de un pasado nada democrático —como fue el periodo de vigencia del estado de sitio de la constitución de 1886—, para supuestamente combatir con éxito a la subversión. Ese propósito electoral formó parte del interés por el tema de la seguridad del candidato presidencial. De los cien puntos que constituyeron su “Manifiesto democrático”, quince corresponden a lo que en el programa se llamó “Seguridad democrática”. Descontando la utilidad e importancia que tienen algunos de esos puntos, y el desacierto y la desubicación de otros, el problema central fue su dispersión y la falta de visión de conjunto. Estos puntos

2 “Los 100 puntos de Uribe. Manifiesto democrático”. Contracarátula del afiche distribuido por la campaña Uribe Presidente, Mano firme, corazón grande, 2002.

constituyeron la base de la implementación de la política gubernamental de seguridad democrática del nuevo presidente.

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

El asunto de la seguridad se integró de manera progresiva en la conciencia ciudadana, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno del presidente Pastrana. Esta situación le sirvió al candidato disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe, para ascender en forma vertiginosa y sorpresiva en las encuestas electorales, sobre la base de la persistencia de la violencia guerrillera y su competencia armada con los grupos paramilitares. Además de la seguridad con autoridad, su campaña política se basó en la crítica a la corrupción y la politiquería, complemento moralista de gran impacto en un país en el que el sistema político se sustenta en prácticas clientelistas y corruptas. De esta forma, Uribe triunfó en forma amplia en la primera vuelta electoral, frente al candidato oficial del Partido Liberal.

Luego del nombramiento sorpresivo de una mujer como ministra de Defensa Nacional y la ratificación de buena parte de la cúpula militar, la declaratoria del "estado de conmoción interior" —excepción constitucional que sustituyó al estado de sitio de la carta anterior—, acompañada de un impuesto para la seguridad, fueron las medidas inmediatas que confirmaron las expectativas de acciones antsubversivas que la opinión pública tenía del presidente. Además, fue llamado a filas un oficial retirado de la Policía nacional para que dirigiera la institución y recuperara su buen nombre frente a la corrupción y la ineficacia. El reclutamiento de los llamados soldados campesinos, figura rescatada de una antigua norma,

destinado a reforzar las zonas de donde son oriundos, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios estatales de inteligencia, las recompensas por información, el estímulo a la desertión de combatientes ilegales y la creación de zonas de rehabilitación y consolidación en dos áreas críticas de influencia guerrillera, completaron el esquema inicial de "seguridad democrática" para enfrentar la guerra. Estas políticas fueron adicionadas con la ley 782 del 23 de diciembre de 2002, que prorrogó la vigencia de la ley 418 de 1997, llamada de orden público, y la modificó en especial en la abolición del requisito de conceder estatus político a los grupos armados para iniciar negociaciones destinadas a su desmovilización³.

Desde su campaña, Uribe buscó la forma de ampliar el apoyo internacional a la solución del conflicto armado interno alcanzado por el presidente Pastrana, en el que se logró cierta aceptación de corresponsabilidad en el problema de las drogas. Sin embargo, no hubo claridad al respecto en el nuevo presidente, pues pretendió involucrar a las Naciones Unidas en aspectos poco ortodoxos de su política. Los llamados casos azules a la colombiana, destinados a proteger a grupos

3 Decreto 1837, 11 de agosto de 2002, *Diario Oficial* 44.896; decreto 1838, 11 de agosto de 2002, *Diario Oficial* 44.897; decreto 2002, 9 de septiembre de 2002, *Diario Oficial* 44.930; "Informantes en red", en *El Tiempo*, 11 de agosto de 2002; "Vientos de guerra", en *Semana*, 1.059, 19 a 26 de agosto de 2002; "Campesinos armados", *Semana*, 1.060, 26 de agosto-2 de septiembre de 2002; "Definida cúpula en la Policía", en *El Tiempo*, 28 de agosto de 2002; "Desertar y ganar", en *Cambio*, 479, 26 de agosto a 2 de septiembre de 2002; "Tres departamentos en zonas de rehabilitación", en *El Tiempo*, 22 de septiembre de 2002; ley 782 del 23 diciembre de 2002, *Diario Oficial* 45.043.

sociales desplazados por la violencia en la recuperación de sus zonas de residencia, y los buenos oficios para buscar un diálogo útil con las guerrillas a partir del cese de hostilidades, fueron dos ideas planteadas desde el comienzo del gobierno. Las Farc se apresuraron a rechazar la participación de la ONU, con el argumento de que un delegado suyo había sido tratado como mensajero del gobierno⁴.

La promesa electoral de eliminar la corrupción y la politiquería se planteó mediante el estreno de la figura constitucional del referendo, en el que se incluiría la revocatoria del Congreso y su reducción a una cámara, y reformas tendientes a mejorar la democracia. Recién iniciado, el gobierno presentó un proyecto de ley de referendo. Aunque fue fácil orientar las discusiones en el Congreso por la amenaza de su revocatoria en medio de un desprestigio prolongado, el gobierno varió sus objetivos al ceder gran parte de las pretensiones de reforma política e introducir cambios fiscales con el argumento de que el "hueco fiscal" era más grande de lo esperado. Con alguna polarización a favor y en contra de la ley del referendo y luego de la sanción presidencial, a finales del año esta pasó a revisión de la Corte Constitucional. Se confirmó así en la opinión pública la percepción de que el presidente Uribe era la figura del año⁵.

4 "ONU acepta buenos oficios", en *El Tiempo*, 9 de agosto de 2002; "¿Farc anticipan respuesta?", en *El Tiempo*, 10 de agosto de 2002; "ONU descarta cascos azules 'a la colombiana'", en *El Tiempo*, 4 de octubre de 2002.

5 "Hueco fiscal es más grande: Minhacienda", en *El Tiempo*, 28 de agosto de 2002; "El giro del referendo", en *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2002; "El año de Uribe", en *El Tiempo*, 29 de diciembre de 2002.

Pese a no observarse resultados claros de la política de seguridad democrática del gobierno, el clima nacional reflejaba cierto optimismo, pues las guerrillas —en particular las Farc, ya que el Ejército de Liberación Nacional (ELN), había dejado de despertar mucho temor de años atrás— no habían mostrado gran contundencia desde su arremetida terrorista en la inauguración del nuevo gobierno. Además, la tendencia de recuperación operativa de la fuerza pública había mellado la capacidad ofensiva de la subversión, y la persistente presión presidencial al exigir resultados había conducido a acciones preventivas importantes contra el secuestro, el sabotaje y el terrorismo. En octubre, la toma armada por parte de la fuerza pública de un barrio popular de Medellín dominado por la guerrilla, había ratificado en la opinión pública la imagen de voluntad política decidida del gobierno frente a la subversión, pese al traumatismo provocado, al nuevo espacio aprovechado por los paramilitares y a actos terroristas en Bogotá. La percepción de tranquilidad quedó confirmada en las semanas del periodo vacacional de cambio de año, cuando el gobierno organizó numerosas caravanas de vehículos escoltados por la fuerza pública, que estimularon el desplazamiento terrestre de amplios grupos de la población, luego de varios años de temores frente a asaltos y secuestros⁶.

En materia de paz, la mayor preocupación había girado en torno a los numerosos secuestrados, en especial por parte de las Farc. Esta guerrilla acumuló un verdadero trofeo de guerra

6 “La pelea es peleando”, en *Cambio*, 487, 21 a 28 de octubre de 2002; “Terror capital”, en *Semana*, 1.069, 28 de octubre a 4 de noviembre de 2002; “Efecto dominó”, en *Cambio*, 495, 16 a 23 de diciembre de 2002.

con el secuestro de prominentes figuras políticas, además de militares y policías retenidos, algunos de ellos durante varios años. Con este trofeo pretenden obtener un canje por los numerosos guerrilleros prisioneros en las cárceles del país, aspecto que ha estado por largo tiempo entre los objetivos principales de Manuel Marulanda, "Tirofijo", jefe máximo de las Farc. Desde la ruptura del llamado proceso de paz, la figura del intercambio humanitario ha sido el argumento esgrimido por familiares de los secuestrados y por quienes han estado preocupados por los derechos humanos. Sin embargo, los intentos en esa dirección habían fracasado⁷.

De manera discreta se habían adelantado algunas aproximaciones oficiales con el ELN, continuación de lo que venía de años atrás. Desde finales del gobierno de Ernesto Samper, esta guerrilla ha estado interesada en adelantar negociaciones. Pero además de la poca habilidad política del gobierno de Andrés Pastrana —que privilegió en forma desmedida el proceso con las Farc y desaprovechó oportunidades con el ELN— y la reducción de la capacidad militar de esta guerrilla por acción de los paramilitares, dadas sus ambivalencias políticas el ELN no ha logrado llegar a una mesa de negociaciones pese a los buenos oficios adelantados por facilitadores, como el gobierno de Cuba y la Iglesia⁸.

Otra cosa ocurrió con los grupos paramilitares, ya que el gobierno abrió pronto los espacios para que se plantearan

7 "Es hora del intercambio humanitario", en *El Tiempo*, 15 de octubre de 2002; "Gobierno busca diálogo directo para intercambio", en *El Tiempo*, 25 de noviembre de 2002.

8 "Hay algo con el ELN": Londoño", en *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2002.

posibilidades de negociación, luego de que surgieran problemas en la unificación parcial alcanzada durante el gobierno del presidente Samper con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Al incluirlos Estados Unidos, junto con las Farc y el ELN, en 2001, entre su lista de grupos terroristas, al igual que la Unión Europea en mayo de 2002, a las AUC se les planteó una situación contradictoria que afectó su frágil unidad en los últimos meses del gobierno de Andrés Pastrana. Antes de surgir este problema, suponían que al “defender” al Estado de la subversión eran invulnerables frente a la política estadounidense. Además, las llamadas autodefensas se sentían seguras ante la escasa voluntad de combatir las por parte de la fuerza pública, que tiende a verlas como aliadas, pese a las atrocidades que cometen contra la población civil. Son percibidas también como vengadoras naturales por numerosos grupos sociales impotentes ante las arbitrariedades de las guerrillas, y por sectores interesados en que se mantenga el *statu quo* frente a la amenaza de cambio que ven en un eventual triunfo guerrillero. Pero lo que no contaba en las consideraciones de los paramilitares era la prioridad que para Washington tiene su vinculación con el problema de las drogas y sus actividades terroristas contra la población civil, prioridad exacerbada por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos⁹.

Al final del gobierno de Andrés Pastrana, los paramilitares habían descartado su reunificación, divididos tras acusaciones

9 “La secreta cumbre de la reunificación ‘para’”, en *El Tiempo*, 8 de septiembre de 2002.

mutuas de nexos con el narcotráfico, secuestros extorsivos y crímenes indiscriminados. Pero menos de dos meses después, en septiembre de 2002, Carlos Castaño, jefe de las AUC, planteó que buscaba la reunificación y el deslinde con el narcotráfico, en aparente disposición de negociación con el gobierno. Poco después, el gobierno pidió al Congreso la eliminación del requisito de estatus político para los grupos armados al margen de la ley antes de iniciar una eventual negociación, cuestión que se logró con la renovación de la ley de orden público a fines del año. En el mismo mes de septiembre, en medio del primer viaje oficial del presidente Álvaro Uribe a Estados Unidos, este fue sorprendido por la declaración oficial del gobierno de ese país al pedir la extradición de varios jefes paramilitares por narcotráfico. Pero las buenas relaciones del gobierno con Estados Unidos permitieron que los contactos entre las dos partes se adelantaran sin el obstáculo explícito de esa potencia. A fines de año, el gobierno firmó con las AUC el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el que esa fuerza se comprometió a no atacar contra la población civil. Pero la verdadera traba para las negociaciones radicaba en la división entre los numerosos, dispersos y disímiles grupos de paramilitares, ya que sus diferencias pesan más que la voluntad del gobierno¹⁰.

10 “No habrá status político”, en *El Tiempo*, 24 de septiembre de 2002; “No soy un trofeo de guerra”, en *Semana*, 1.067, 14 a 21 de octubre de 2002; “Un camino largo y culebrero”, en *Cambio*, 493, 2 a 9 de diciembre de 2002; “Abren puerta para diálogo”, en *El Tiempo*, 13 de diciembre de 2002.

IDENTIDAD NORMATIVA DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El año 2003 comenzó con relativo optimismo y satisfacción de la opinión pública debido a la presencia del presidente Uribe “en todas partes”, a éxitos puntuales de la fuerza pública en el rescate de secuestrados —éxitos mediados por la presión presidencial y la exigencia de resultados— y, sobre todo, a la sensación de seguridad que dejó en las clases medias la inusual “libertad de movilización” durante el periodo vacacional.

A esta visión de satisfacción se sumó el perfil normativo inicial de la política de seguridad democrática. El plan nacional de desarrollo se conoció al comienzo de 2003; al igual que los planes de desarrollo de gobiernos anteriores, es un documento de buenas intenciones. Lo singular radica en que su objetivo central es brindar seguridad democrática. En esta materia, recogió planteamientos de la campaña electoral y del comienzo del gobierno. El capítulo inicial, brindar seguridad democrática, se desglosa en las siguientes partes: control del territorio y defensa de la soberanía nacional; combate al narcotráfico y al crimen organizado; fortalecimiento del servicio de justicia; desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; protección y promoción de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario; fortalecimiento de la convivencia y los valores; y política de relaciones exteriores y cooperación internacional. El balance que se desarrolla en el siguiente título se ocupa en especial de la primera parte y sus propósitos: reducción de las organizaciones armadas al margen de la ley; fortalecimiento de la fuerza pública; promoción de la cooperación ciudadana; protección a la infraestructura

económica; seguridad urbana; y programa de seguridad vial. Sin embargo, en esta materia, que constituye el eje del plan, no hay propuestas específicas, implementación respectiva y asignación de recursos sobre el particular. En esencia, el plan es un inventario de ideas sobre el programa bandera del presidente, que agrega poco a planteamientos anteriores¹¹.

Aunque Estados Unidos no había cesado de realzar su presencia en asuntos de la vida nacional que cree de su incumbencia, no se observaban fricciones frente a las políticas gubernamentales. Pero pronto el Departamento de Estado de ese país anunció que la base aérea de Palanquero no podía utilizar su ayuda militar, debido a la "falta de transparencia y rapidez" en la investigación de un incidente ocurrido en 1998, en el que intervino esa unidad y murieron dieciocho civiles. Hizo saber también que su gobierno no participaría en cualquier negociación de sometimiento de narcotraficantes al gobierno nacional. El veto a la base de Palanquero despertó una polémica en la que salió a flote la doble moral oficial estadounidense, debido a la sospecha de encubrimiento a las fallas en la labor de empresas de técnicos mercenarios de ese país que intervienen con contratos en la lucha contra las drogas y el conflicto armado, con anuencia de ambos gobiernos¹².

11 Presidencia de la República-Departamento Nacional de Planeación, *Bases del plan nacional de desarrollo, 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, 2002.

12 "Palanquero, en la lista negra" y "No oficial de E.U. a 'narcooferta'", en *El Tiempo*, 14 de enero de 2003; "E.U., ¿con rabo de paja?", en *El Tiempo*, 17 de enero de 2002; "El verdadero 'fallo' del FBI", en *El Tiempo*, 23 de enero de 2003; "¿Dónde están los pilotos?", en *Cambio*, 499, 20 a 27 de enero de 2003.

El anuncio de la llegada de instructores militares elite de Estados Unidos, para capacitar una unidad perteneciente a la brigada XVIII y financiada por ese país para la protección del oleoducto Caño Limón-Coveñas, mostró el inicio de la intervención militar para proteger los intereses estadounidenses en el país y confirmó la política trazada por el Plan Colombia, ampliada mediante el apoyo a acciones antiguerrilleras. Este último factor se confirmó con la creación de la VI división del Ejército, cuya jurisdicción se ubica en los departamentos de Caquetá, Putumayo y Amazonas, al sur del país¹³. Continuaba así la adición de unidades apropiadas para la guerra regular, con lo cual se refuerza la organización militar híbrida, pese a la inclinación en los últimos años hacia la creación de unidades adecuadas para la guerra irregular. Esta mezcla, forzada por el interés burocrático de mantener y crear unidades convencionales, ha limitado la eficacia militar y ha hecho más costoso el enfrentamiento con la subversión.

La creación de las “zonas de rehabilitación y consolidación”, a la luz de la excepción constitucional decretada, planteó una puja crucial entre el Estado y la subversión, con la intromisión interesada del paramilitarismo. La situación del departamento de Arauca se convirtió en el modelo clave sobre el particular. Las características de esta región en cuanto al desarrollo del conflicto armado moldearon a través de los años su importancia. El ballazgo en ese territorio de la fuente petrolera más grande del país dio comienzo al proceso.

13 “Llegaron 60 elite de E.U.”; “Uribe crea la VI División”, en *El Tiempo*, 18 de enero de 2003; “E.U. da aviones contra las Farc”, en *El Tiempo*, 8 de febrero de 2003.

Permitió a la guerrilla del ELN potenciar sus finanzas y su poderío militar, a la par que enriqueció las arcas oficiales regionales con las regalías. Se hizo evidente, entonces, la incapacidad de la clase política de administrar la riqueza para beneficio social, ya que emergieron la corrupción, la imbricación de la política partidista, el llamado clientelismo armado de la subversión, los crecientes problemas sociales y, sobre todo, el incremento inusitado de la violencia. A la zona llegaron más tarde las Farc y los paramilitares, para competir por el botín y enredar aún más la situación. El desastre generado se hizo más evidente con la puesta en marcha de la zona de rehabilitación en tres de los varios municipios críticos de la región, pues el tratamiento oficial con prioridad militar mostró los profundos desbalances que implicaba para el Estado no asumir el problema con una estrategia integral en lo económico, político, social y militar, bajo la cobertura de una política similar de carácter nacional¹⁴. El tratamiento oficial con pretensiones quirúrgicas dependía entonces de la corta temporalidad de las medidas permitidas por la constitución y no de una respuesta política sólida que evitara sindicar a la vigencia de la democracia como responsable de los fracasos oficiales debido a supuestos excesos en la permisibilidad de las libertades y la defensa de los derechos civiles. Ello se evidenció a fines de abril con la declaratoria

14 "La reconquista de Arauca", en *Semana*, 1.083, 3 a 10 de febrero de 2003; "Paro armado llega a Arauca", en *El Tiempo*, 13 de febrero de 2003; "Arauca no ve salida", en *El Tiempo*, 9 de marzo de 2003; "Aumentan homicidios en zona de rehabilitación", en *El Tiempo*, 25 de marzo de 2003; "Se 'rajó' la zona de Arauca", en *El Tiempo*, 20 de mayo de 2003.

de inexequibilidad de la conmoción interior por parte de la Corte Constitucional, aunque el gobierno anunció que continuaría con las medidas militares especiales en esas zonas¹⁵.

Hasta comienzos de febrero había disminuido el temor por la amenaza de las Farc de urbanizar la guerra. Si bien se habían realizado actos terroristas en algunas ciudades, estos no habían llegado a alarmar a grupos amplios de la sociedad, sobre todo en los estratos altos de la población. Sobrevinieron entonces acciones terroristas impactantes que cambiaron el panorama de las percepciones: un "carro bomba" en un exclusivo club de Bogotá, por primera vez la población civil como blanco único, con saldo de treinta y seis muertos y ciento sesenta y ocho heridos, y una "casa bomba" en un barrio popular de Neiva, en atentado sobredimensionado contra autoridades de la Fiscalía y la Policía, con resultado de dieciséis muertos, treinta heridos y setenta casas destruidas. Y, en el contexto rural, un avión estadounidense en misión de inteligencia derribado al sur del país, el asesinato posterior de dos de sus tripulantes, uno de ellos estadounidense, y la captura de otros tres de la misma nacionalidad, completaron las acciones que conmovieron al país¹⁶.

El gobierno desató entonces una ofensiva diplomática en busca de condena a las Farc, presunta responsable de los

15 "La Corte tumbó la conmoción", en *El Tiempo*, 30 de abril de 2003.

16 "Ofensiva terrorista", "Washington, tenemos un problema...", "¿Quién puso la bomba en el Club El Nogal?", "El mundo contra las Farc", en *Semana*, 1.085, 17 a 24 de febrero de 2003; "La Teófilo: el puño de hierro de las Farc", en *Semana*, 1.086, 24 de febrero a 3 de marzo de 2003; "Las Farc desafían a EU", en *Cambio*, 503, 17 a 24 de febrero de 2003; "Asesinos despiadados", en *Cambio*, 504, 24 de febrero a 3 de marzo de 2003; "Así tumbamos el avión", en *Cambio*, 505, 3 a 10 de marzo de 2003.

hechos. Se lograron dos declaraciones inmediatas, una de los gobiernos centroamericanos y otra del Consejo permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en las que se condenaba el hecho y se reafirmaba la decisión de cumplir con la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la resolución 1373 de la ONU, formulada luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El gobierno nacional pidió además a los gobiernos de los países vecinos declarar a las Farc una organización terrorista, pedido que fue asumido con cautela por los gobiernos de Brasil, Ecuador y Venezuela¹⁷.

La cuidadosa preparación y ejecución del atentado al club social, además de celos burocráticos en la Fiscalía, dificultaron que se encontraran pruebas claras sobre sus autores. Este hecho, sumado a las respuestas de la comunidad internacional para condenar el hecho, a la tendencia internacional de unificar frentes contra el terrorismo y contra las violaciones del derecho internacional humanitario—como la inauguración de la Corte Penal Internacional—, a la decisión de Estados Unidos de profundizar su injerencia en el conflicto armado y a algún deseo de frenar su desprestigio político, provocó un pronunciamiento inusual de las Farc. No solamente negaron su autoría, “luego de hacer una paciente, rigurosa y seria investigación”, sino que recordaron un pronunciamiento, hecho diez años antes, condenando el terrorismo¹⁸.

17 “Venezuela no aceptará presiones”, en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2003.

18 “Cinco años de preparación. El escuadrón de explosivos de la guerrilla de las Farc”, en *El Tiempo*, 2 de marzo de 2003; “Las Farc admiten triple secuestro”, en *El Tiempo*, 23 de febrero de 2003; “E.U. pide a países plan contra las Farc”, en *El Tiempo*, 6 de marzo de 2003; “Las Farc niegan”

Pero la consecuencia mayor fue la incertidumbre generada, que rompió la confianza con que había comenzado el año. Esta situación, sumada a acciones terroristas en otras ciudades, sacó a flote problemas burocráticos en la cúpula del mando militar. Algo se conocía sobre el carácter ríspido de la ministra de Defensa Nacional, su obsesión por el trabajo y el malestar causado por sus decisiones administrativas, como el nombramiento de una mujer en la secretaría general del Ministerio —cargo ocupado tradicionalmente por generales— y la centralización de las compras militares y de su control. Pero no habían ocurrido incidentes públicos al respecto. La crítica pública del comandante de la Fuerza Aérea a una oferta de donación de aviones usados por parte de España y la dura réplica de la ministra desde ese país, mostraron las tensiones represadas y numerosas anécdotas sobre el particular¹⁹.

En medio de la incertidumbre generada, aumentó el afán del presidente Uribe por definir una situación regional favorable para su política de búsqueda de mayor internacionalización del conflicto armado. El objetivo es ampliar la aceptación discreta que logró el gobierno anterior de la corresponsabilidad de

• ataque a El Nogal”, en *El Tiempo*, 11 de marzo de 2003; “Mentiras verdaderas”, en *Semana*, 1.089, 17 a 24 de marzo de 2003; “Se destapa fiscal de El Nogal”, en *El Tiempo*, 6 de abril de 2003; “El Nogal... un año después”, en *Semana*, 1.135, 2 a 9 de febrero de 2004.

19 “Empresarios reclaman resultados”, en *El Tiempo*, 22 de febrero de 2003; “España dona aviones para la guerra”, en *El Tiempo*, 1 de marzo de 2003; “La Ministra de Defensa desautoriza al jefe de la FAC”, en *El Tiempo*, 2 de marzo de 2003; “Velasco se disculpa con la Ministra”, en *El Tiempo*, 6 de marzo de 2003; “Una política a prueba”, en *El Tiempo*, 11 de marzo de 2003; “Sube la tensión en Palacio”, en *El Tiempo*, 16 de marzo de 2003; “La Ministra tuvo que ceder”, en *El Tiempo*, 10 de abril de 2003.

la comunidad internacional en el problema de las drogas que sustenta el conflicto armado y, en consecuencia, obtener apoyos activos para su solución. Incluso, el presidente vio con buenos ojos la eventual conformación de una fuerza multinacional de apoyo a las acciones militares en contra del narcotráfico y la subversión.

Con ese afán, en marzo se improvisó una cumbre sobre seguridad regional en Bogotá, con la participación de los cancilleres y ministros de defensa de los países limítrofes y la invitación especial a funcionarios de Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, la precipitud del evento, la visión "parroquial" de los países andinos y la desconfianza tradicional entre las naciones vecinas dejó más interrogantes que resultados. No hubo avance alguno en el compromiso surgido de una reunión similar en Lima ocurrida dos años antes, de diseñar una política de seguridad regional.

La angustia presidencial, derivada de la búsqueda de incorporación del conflicto armado interno a la guerra mundial contra el terrorismo, y la necesidad de ampliar la ayuda militar de Estados Unidos al país, lo llevó incluso a declarar el apoyo colombiano a la invasión de Estados Unidos a Irak, en contra de la vasta movilización mundial opuesta a esta decisión. Se rompió así con la tradición nacional de seguir la línea de las Naciones Unidas en sus políticas frente a los conflictos bélicos internacionales. Sin embargo, el presidente logró luego que el Grupo de Río aprobara —con reservas por parte de Venezuela—, en su reunión de mayo, una propuesta en la que se solicita al secretario general de la ONU que conmine a las Farc para que inicien un diálogo con el gobierno colombiano, bajo la premisa de un cese al fuego, y que en

caso de que la guerrilla no acepte "se buscarán otras alternativas de solución". También logró que la Asamblea de la OEA, celebrada en junio, acogiera lo acordado por el Grupo de Río²⁰.

Dentro de este contexto internacional, en el frente interno el presidente Uribe siguió fiel a la línea trazada en los primeros meses de su gobierno. En medio de la insistencia de sectores de opinión por lograr un acuerdo humanitario con las Farc, en mayo de 2003 un operativo militar cuidadoso, pero errado en sus supuestos, destinado a liberar un gobernador y un ex ministro secuestrados, terminó en su asesinato por parte de esa guerrilla, junto con ocho militares cautivos. Dado el gran impacto que este hecho produjo en la opinión pública, se planteó la necesidad de revisar la política gubernamental en materia de rescates²¹.

Por otra parte, de acuerdo con la tendencia de creación de estímulos para negociar con los paramilitares, suavizar sus conflictos internos y contrarrestar la insistencia de Estados

20 Phil Stewart, "Colombia asks Neighbors to Join Drug War", October 15, 2002, <<http://www.ciponline.org/demilita.htm>>; "Seguridad regional a examen", en *El Tiempo*, 12 de marzo de 2003; "Vecinos prometen resultados", en *El Tiempo*, 13 de marzo de 2003; "Uribe, 'el Blair de A. Latina'", en *El Tiempo*, 19 de marzo de 2003; "Espaldarazo a Uribe en Cusco", en *El Tiempo*, 25 de mayo de 2003; "Venezuela reitera no a declaración de Cusco", en *El Tiempo*, 17 de junio de 2003; "Espaldarazo de siete países a Uribe", en *El Tiempo*, 16 de agosto de 2003.

21 "Se enreda el intercambio", en *El Tiempo*, 12 de febrero de 2003; "En el limbo", en *Semana*, 1.085, 17 a 24 de febrero de 2003; "Los contactos secretos del acuerdo humanitario", en *El Tiempo*, 27 de abril de 2003; "La encrucijada", en *Semana*, 1.096, 5 a 12 de mayo de 2003; "Farc asesinaron a rehenes", en *El Tiempo*, 6 de mayo de 2003; "Un país endurecido", en *Cambio*, 515, 12 a 19 de mayo de 2003; "Rescatar. ¿sí o no?", en *Semana*, 1.097, 12 a 19 de mayo de 2003.

Unidos en la solicitud de extradición de sus jefes, el presidente anunció, en mayo, una propuesta de libertad condicional para quienes se desmovilizaran y estuvieran sindicados de delitos. Pero la propuesta presidencial, concretada en un proyecto de ley presentado al Congreso, conocido como alternatividad penal, desató una larga polémica, que incluyó comentarios oficiales adversos en Estados Unidos y la crítica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. Este proyecto se sumó a otros presentados por el ejecutivo, como el de una ley antiterrorista, que incorpora facultades de policía judicial para las fuerzas militares y normas restrictivas a los derechos civiles. Los esfuerzos gubernamentales con las AUC se concretaron en julio, con el Acuerdo de Santa Fe de Ralito, en el que esta organización se comprometió a desmovilizar a la totalidad de sus miembros en un proceso gradual, comenzando en 2003 y terminando en 2005, además de concentrar sus efectivos en zonas acordadas previamente. También, ratificaron el cese al fuego. En contraste, no se observaba apertura alguna para con las guerrillas²².

22 "Uribe propone excarcelación para los delitos atroces", en *El Tiempo*, 29 de mayo de 2003; "Por qué la carta de libertad condicional", en *El Tiempo*, 1 de junio de 2003; "Póker paramilitar", en *Semana*, 1.100, 2 al 9 de junio de 2003; "Pasó en el Senado el estatuto antiterrorista", en *El Tiempo*, 19 de junio de 2003; "Corazón grande", en *Cambio*, 520, 16 a 23 de junio de 2003; "La propuesta de las AUC", en *Cambio*, 523, 7 a 14 de julio de 2003; "¿Meras coincidencias?", en *Semana*, 1.106, 14 a 21 de julio de 2003; "Acuerdo para desmovilización de paramilitares", en *El Tiempo*, 16 de julio de 2003; "Delitos atroces, al Congreso", en *El Tiempo*, 22 de agosto de 2003; "La para-política", en *Semana*, 1.111, 18 a 25 de agosto de 2003; Congreso de la República, Proyecto de ley No.18-03 estatutaria mediante la cual se adopta el estatuto nacional para enfrentar el terrorismo; Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Comunicado de prensa", Bogotá, 28 de agosto de 2003.

En un ambiente de presión del presidente a los altos mandos militares y al cuerpo de generales, incluso con duras críticas públicas en busca de resultados en el orden público, las Farc buscaron repolitizar su imagen, bastante deteriorada en la opinión pública nacional e internacional, que las asimila en buena parte a la imagen de terroristas surgida después del 11 de septiembre de 2001. Luego de repetidas críticas oficiales a la ONU, en particular por no pronunciarse frente al pedido del presidente de mediación ante las Farc, y tenues señales de que a pesar de la ambivalencia oficial este organismo veía con buenos ojos tal solicitud, esta guerrilla pidió a las Naciones Unidas que escucharan su versión del conflicto. Además, comunicaron a la Iglesia su disposición a recibir a uno de sus representantes, siempre y cuando no actuara a nombre del gobierno. Y para ensanchar el camino a su nueva posición, en agosto presentaron, con gran publicidad, pruebas de supervivencia de los secuestrados políticos más notables²³.

A mediados de 2003 se conoció el perfil normativo final de la seguridad democrática. Luego de varios borradores conocidos parcialmente, se publicó el texto de la política de defensa y seguridad democrática. Este consta de cinco partes. La primera, enuncia propósitos democráticos que supuestamente son la

23 "Mindefensa reprueba asesor especial de la ONU", en *El Tiempo*, 20 de mayo de 2003; "Farc y AUC, en lista negra de 'narcos'", en *El Tiempo*, 3 de junio de 2003; "Uribe fustiga a la ONU", en *El Tiempo*, 20 de junio de 2003; "Alta tensión con la ONU", en *El Tiempo*, 22 de junio de 2003; "El viraje de las Farc", en *El Tiempo*, 25 de julio de 2003; "Ultimátum de Uribe a militares", en *El Tiempo*, 12 de agosto de 2003; "Farc acuden a la Iglesia", en *El Tiempo*, 15 de agosto de 2003; "Qué buscan las Farc con el video de Ingrid", en *El Tiempo*, 1 de septiembre de 2003.

esencia de la seguridad democrática, como son los derechos humanos, la cooperación y solidaridad, la eficiencia y austeridad, la transparencia y juridicidad, la multilateralidad y corresponsabilidad, la acción coordinada del Estado y una mención final escueta sobre la opción de negociación. La segunda parte formula las amenazas que son un "riesgo para la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos". Estas son seis: 1) terrorismo; 2) negocio de drogas ilícitas; 3) finanzas ilícitas; 4) tráfico de armas, municiones y explosivos; 5) secuestro y extorsión; y 6) homicidio. La tercera parte señala cinco objetivos estratégicos: 1) consolidación del control estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del comercio de drogas ilícitas; 4) mantenimiento de una capacidad disuasiva y eficiencia; y 5) transparencia y rendición de cuentas. La cuarta parte indica seis líneas de acción: 1) coordinar la acción del Estado mediante instituciones establecidas; 2) fortalecer las instituciones del Estado relacionadas con la seguridad; 3) consolidar el control del territorio nacional; 4) proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la nación; 5) cooperar para la seguridad de todos; y 6) comunicar las políticas y acciones del Estado. La última parte menciona en forma breve el tema de financiación y evaluación²⁴.

Al final del documento se presenta una matriz de responsabilidades de los ministerios, tres departamentos administrativos y cuatro organismos que no son del ejecutivo nacional (Procuraduría, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura y

24 Presidencia de la República-Ministerio de Defensa Nacional, *Política de defensa y seguridad democrática*, Bogotá, Ministerio de Defensa, 2003.

Medicina Legal), en lo que corresponde a los objetivos estratégicos formulados antes. Así mismo, un documento adicional describe el sector defensa, expresado en la fuerza pública, y esquematiza una articulación de los objetivos estratégicos —planteados en el texto de la política de defensa y seguridad democrática— con el plan estratégico del sector defensa, mediante puntos extractados de la misma política.

El documento sobre la política de seguridad democrática es un esfuerzo importante —casi inédito en la historia del país²⁵ de integración de responsabilidades en los aspectos de la seguridad, pero ante todo de asumir la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y los asuntos militares. Sin embargo, en lo que respecta a esa integración, no se observa que corresponda mucho a la realidad, en el sentido de que la ejecución de las políticas mencionadas antes, como son los soldados campesinos, la red de cooperantes, etcétera —que son políticas para enfrentar la guerra—, no se articula en forma clara a la formulación del escrito, comenzando porque en este no se reconoce el conflicto armado. En este sentido, es un modelo, no necesariamente formulado de manera apropiada, difícil de desarrollar dentro de la coherencia formal que presenta. Por ejemplo, supone una racionalidad estatal que no existe, la limita en esencia a lo militar al excluir buena parte de instituciones estatales vinculadas a la función de seguridad y no se ven espacios claros para desarrollos específicos, como las políticas señaladas que están en marcha y proyectos normativos como el

25 El único antecedente semejante fue la formulación de la "Estrategia nacional contra la violencia", durante el gobierno de César Gaviria, esfuerzo político que finalmente fracasó.

de la ley de alternatividad penal. Además, descarta, de hecho, una ley marco de defensa y seguridad, que sustituya a la ley 684 de 2001, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en 2002²⁶. Por último, para plantear sólo algunos problemas destacados de este documento, la mención que hace sobre el tradicional tema de defensa nacional hacia el exterior se queda en un mero enunciado sobre la necesidad de disuasión a amenazas eventuales.

Si se tienen en cuenta las expectativas que despertó desde la campaña electoral, al año de iniciado el gobierno del presidente Uribe no se observaban resultados firmes en su política de seguridad. Si a ello se sumaban los problemas de la economía, la crisis fiscal y el desempleo, los surgidos durante la aprobación de la reforma política en el Congreso y las diferencias entre los congresistas que apoyan al presidente —como parte de la inexistencia funcional de partidos políticos—, no son de extrañar los grandes interrogantes que se presentaban hacia el futuro.

No obstante, había dos asuntos claros: primero, la ratificación del apoyo oficial de Estados Unidos al presidente, mediante la visita al país, durante el primer aniversario de su gobierno, de altos funcionarios gubernamentales, incluido el jefe de estado mayor conjunto y el secretario de Defensa, y segundo, el alto nivel de aceptación pública en que se había mantenido la imagen de Uribe. Este último factor se explica

26 El proyecto de ley del Congreso, No. 22-03, "por el cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales", indica la claudicación del ejecutivo en sacar adelante esta clase de normas.

por la manipulación oficial de los medios de comunicación, la ligereza profesional de estos —mediada por el afán de la “chiva”—, la persistencia de las ideas de Uribe, su habilidad política, su hiperactividad y afán de estar en todas partes, y también la imposibilidad a corto plazo de ver otra alternativa. Así lo mostró la rapidez con que comenzó el trámite legislativo de reelección del presidente²⁷.

DERROTAS Y TRIUNFOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO

Como contrapartida de un aparente plan de repolitización, las Farc siguieron en su línea dura frente al gobierno, al acen-tuar su amenaza a los alcaldes y candidatos a las elecciones de octubre de 2003, que incluyeron el referendo avalado por la Corte Constitucional. Incluso, en un pronunciamiento conjunto con el ELN—inédito desde la época de la Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar, una década antes— las Farc ratificaron su intención de no negociar con el gobierno del presidente Uribe. En vísperas de las elecciones de octubre, un documento de la Defensoría del Pueblo afirmaba que desde 1998 habían sido asesinados sesenta y tres alcaldes, y que solamente durante el año transcurrido entre mayo de 2002

27 “Qué tan duro se ha golpeado de verdad a las Farc”, en *Semana*, 1.095, 28 de abril a 5 de mayo de 2003; “E.U. certifica a Colombia”, en *El Tiempo*, 9 de julio de 2003; “¿Quién es el enemigo?”, en *Semana*, 1.101, 9 a 16 de junio de 2003; “Con Uribe, salvo la economía, todo bien”, “Popularidad de Uribe está intacta”, en *El Tiempo*, 23 de julio de 2003; “De cal y de arena”, en *Cambio*, 526, 28 de julio a 4 de agosto de 2003; “Farc son derrotables”: Rumsfeld”, en *El Tiempo*, 20 de agosto de 2003; “Tarjeta amarilla”, en *Cambio*, 529, 18 a 25 de agosto de 2003; “¿Giro radical?”, en *Semana*, 1.112, 25 de agosto a 1 de septiembre de 2003.

y mayo de 2003, ochenta y dos concejales habían perecido, además de mil ochocientos que habían sido desplazados. Así mismo, la mitad de los alcaldes del país estaban amenazados. Por otro lado, las Farc intentaron avanzar en su objetivo de urbanizar la guerra, con atentados especialmente en Bogotá, aun cuando sus resultados fueron precarios²⁸.

En este contexto, la ofensiva del Ejército alcanzó quizás el logro más importante contra las Farc, al dismantelar varios de sus frentes en el noroccidente de Cundinamarca, luego de cinco meses de actividades con la operación libertad 1. En contraste, hubo problemas en algunas regiones con el plan de detenciones masivas, basadas en informaciones de la red de cooperantes, pues la mayoría de los detenidos tenían que ser puestos en libertad al poco tiempo, con los consecuentes costos para la legitimidad de la fuerza pública. Sin embargo, la captura y judicialización de numerosos funcionarios y políticos de Arauca fue el primer paso del gobierno nacional para romper con las conocidas prácticas de alianzas entre funcionarios regionales y municipales, y grupos armados ilegales, mediante el llamado clientelismo armado de las guerrillas²⁹.

28 "Corte puso a salvo el grueso del referendo", en *El Tiempo*, 10 de julio de 2003; "Amenazadas elecciones en 100 municipios", en *El Tiempo*, 22 de agosto de 2003; "Farc y ELN no negociarán con el presidente Uribe", en *El Tiempo*, 26 de agosto de 2003; "Las amenazas exiliaron a 198 alcaldes en el país", en *El Tiempo*, 13 de octubre de 2003; "Rechazo a atentado en Bogotá", en *El Tiempo*, 17 de noviembre de 2003.

29 "La gran redada", en *Semana*, 1.118, 6 a 13 de octubre de 2003; "Cayó el segundo de la 'Teófilo'", en *El Tiempo*, 21 de octubre de 2003; "Capturada dirigencia de Arauca", en *El Tiempo*, 22 de octubre de 2003; "Gobierno tras "

Entretanto, el proyecto de ley de alternatividad penal seguía su curso en medio de la polémica desatada, que incluyó la crítica de cincuenta y seis congresistas estadounidenses. Además de la impunidad que reflejaba, se planteó la utilización que podrían hacer de la medida los narcotraficantes para protegerse penalmente y salvar sus fortunas mal habidas. Se mencionó que estos poseían 48 por ciento de las tierras productivas del país. Para ayudar al trámite del proyecto no valió la entrega, con dudosa efectividad y gran despliegue informativo, de ochocientos setenta paramilitares del bloque Cacique Nutihara en la ciudad de Medellín. En noviembre, el presidente del Senado reconoció que el proyecto no alcanzaría a ser evacuado en 2003. Por su parte, el avance político del paramilitarismo era un hecho, al conocerse su influencia electoral coactiva en la campaña para las elecciones de octubre y el triunfo que en ellas tuvieron varios de sus candidatos. Ello a pesar de sus profundas divisiones y de la competencia armada entre sus grupos³⁰.

- las rejas”, en *Semana*, 1.121, 27 de octubre al 3 de noviembre de 2003; “La conexión política”, en *Cambio*, 539, 27 de octubre a 3 de noviembre de 2003; “Abatidos dos jefes de las Farc”, 1 de noviembre de 2003; “Libertad 1 acorraló a frentes de las Farc”, en *Cundinamarca*, 8 de noviembre de 2003; “Culpables o inocentes”, en *Semana*, 1.124, 17 a 24 de noviembre de 2003; “Terreno minado”, en *Cambio*, 554, 9 al 16 de febrero de 2004; “Carrusel del ELN en Saravena”, en *El Tiempo*, 23 de febrero de 2004.
- 30 “La para-política”, en *Semana*, 1.111, 18 a 25 de agosto de 2003; “‘Narcos’, los dueños del 48% de las tierras productivas”, en *El Tiempo*, 2 de septiembre de 2003; “La paradoja de Uribe”, en *Semana*, 1.113, 1 a 8 de septiembre de 2003; “Salto al vacío”, en *Cambio*, 532, 8 a 15 de septiembre de 2003; “Papa caliente”, en *Cambio*, 534, 22 a 29 de septiembre; “La metamorfosis”, en *Semana*, 1.119, 13 a 20 de octubre de 2003; “Este año no habrá alternatividad”, en *El Tiempo*, 26 de noviembre de 2003; “Vamos hacia la creación de un movimiento político”, en *Semana*, 1.125, 24 de noviembre a 1 de diciembre de 2003; “10 preguntas para pensar”, en *Semana*, 1.126, 1 a 8 de diciembre de 2003.

Luego de publicado un informe crítico de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos del país, el talante del presidente Uribe lo llevó a arremeter contra ellas en un discurso público, debido a sus críticas al gobierno y a la falta de reconocimiento de los logros en la política de seguridad. El escenario militar en que se dio este hecho lo hizo más visible, por lo que se convirtió en fuente de rechazo de tales organizaciones al primer mandatario. En sus viajes al exterior, comenzando por el que hizo a la Asamblea General de las Naciones Unidas a fines de septiembre, se encontró con protestas públicas de grupos que acusan al gobierno de violador de los derechos humanos e intolerante frente a la crítica³¹.

En octubre, fue ratificado el apoyo oficial estadounidense al gobierno colombiano, mediante la exoneración de sanciones de retención de fondos de la ayuda militar al país, cuya aprobación se produjo una vez el gobierno accedió a no extraditar ciudadanos de Estados Unidos ante pedidos de la Corte Penal Internacional. A fines del año se concretó la ayuda militar con la aprobación en el Congreso de ese país de 463 millones de dólares para Colombia, de una partida regional de 731 millones. Además, se mantuvo el tope de la

31 Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, Natalia Paredes, septiembre de 2003; "Fuerte réplica de Uribe a ONG", en *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2003; "Con la piedra afuera", en *Cambio*, 533, 15 a 22 de septiembre de 2003; "La ira presidencial", en *Semana*, 1.115, 15 a 22 de septiembre de 2003; "¿Solo contra el mundo?", en *Cambio*, 535, 29 de septiembre a 6 de octubre de 2003; "Uribe enmendó la plana", en *Cambio*, 536, 7 a 13 de octubre de 2003.

presencia de cuatrocientos militares y cuatrocientos contratistas estadounidenses en Colombia³².

Luego de su más grande derrota política con la pérdida del referendo, el presidente Uribe tuvo que afrontar en forma drástica problemas de los altos mandos de la fuerza pública. En noviembre, luego de los continuos roces públicos entre la ministra de Defensa Nacional y el comandante de las fuerzas militares, en buena medida por la férrea defensa castrense de antiguas prerrogativas y el carácter fuerte de la funcionaria, el presidente le pidió la renuncia a la ministra. Poco después hizo lo propio con el general, anticipando su salida ya anunciada. Al mismo tiempo, retiró a varios generales de la Policía, incluido su director, como respuesta a sucesivos escándalos de corrupción, en particular por una devolución de cocaína incautada a narcotraficantes. Además, el presidente aprovechó la ocasión para cambiar los comandantes de varias de las brigadas, retirar otros generales y exigir mayores resultados. Como nuevo ministro de Defensa Nacional nombró a un empresario antioqueño, sin conocimiento alguno sobre el campo militar³³.

32 "Estados Unidos exonera a Colombia de sanciones", en *El Tiempo*, 7 de octubre de 2003; "Visto bueno del Senado de E.U. para ayuda militar", en *El Tiempo*, 1 de noviembre de 2003; "Lista ayuda de E.U.: US \$700 millones", en *El Tiempo*, 8 de diciembre de 2003.

33 "¿Qué pasa en la Policía?", en *Semana*, 1.110, 11 a 18 de agosto de 2003; "Contra las cuerdas", en *Semana*, 1.115, 15 a 22 de septiembre de 2003; "Izquierda gana en Bogotá", en *El Tiempo*, 27 de octubre de 2003; "Relevo en el Ministerio de Defensa" y "Último 'round' MinDefensa-Mora", en *El Tiempo*, 10 de noviembre de 2003; "Cayó cúpula de la Policía", en *El Tiempo*, 12 de noviembre de 2003; "Se adelantó retiro de Mora", en *El Tiempo*, 13 de noviembre de 2003; "Cambio de guardia", en *Semana*, 1.124, 17 a 24 de noviembre de 2003; "Los secretos del remezón", en *Cambio*, 542, 17 a 24 de noviembre de 2003; "Sangre joven en brigadas", en *El Tiempo*, 19 de noviembre de 2004.

En diciembre, luego de numerosos debates y controversias, el Congreso aprobó el cuestionado estatuto antiterrorista. Quedó así pendiente para el siguiente año la aprobación de una ley estatutaria para su reglamentación, en especial en lo referente a las facultades de policía judicial otorgadas a los militares, allanamientos, interceptaciones telefónicas y detenciones sin orden judicial. Pese a los aceptables resultados en economía y orden público, y al alto respaldo al presidente en las encuestas de opinión, se observaban turbulencias políticas, parte de ellas producto de su personalidad terca³⁴.

El balance positivo en los resultados de la política de seguridad democrática del gobierno al finalizar 2003 se expresaba en diversos indicadores aplicados a ese año. La tasa de homicidios por 100 mil habitantes fue de 50, la más baja en los últimos dieciséis años —en 1986 se registraron 48 homicidios y en 1991, 79, la cifra más alta—; el número de secuestrados registrados descendió 39 por ciento con respecto al año anterior (2.986); el número de combates por iniciativa propia de la fuerza pública contra las organizaciones armadas ilegales superó 73 por ciento el del año anterior, con 2.980 muertos en total y el mayor aumento en los paramilitares; los sabotajes a la infraestructura descendieron, excepto los producidos a la industria petrolera, que pasaron de 74 en 2002 a 118 en 2003; el registro de desplazados fue de 156.188, 41 por ciento menos que en 2002. Con respecto a la reforma militar, desde el inicio del gobierno, hasta julio de 2003, se creó la sexta división del Ejército,

34 "Aprobado el estatuto antiterrorista", en *El Tiempo*, 11 de diciembre de 2003; "Arma de doble filo", en *Semana*, 1.128, 15 a 22 de diciembre de 2003; "2003: de cal y de arena", en *Cambio*, 547, 22 a 29 de diciembre de 2003.

con jurisdicción en la amazonia, y se activaron dos batallones de alta montaña, las brigadas móviles 8 y 10, y se incorporaron 15.228 soldados campesinos. En cuanto a las detenciones masivas, desde mediados de septiembre al parecer hubo menos arbitrariedades, si se tiene en cuenta que los dejados en libertad luego fueron pocos. Sin embargo, al comienzo de 2004 subsistían dudas sobre ese problema. Luego de dieciséis meses de iniciado el gobierno, cuatrocientas catorce personas habían sido dejadas en libertad y ochocientas cincuenta permanecían en prisión³⁵.

LA SEGURIDAD IMPULSA LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

El año 2004 se inauguró con un golpe político del gobierno a las Farc. Alias "Simón Trinidad", de la cúpula de esa guerrilla, fue capturado en las calles de Quito, con la intervención de fuerzas de seguridad colombianas, hecho que provocó malestar en Ecuador por la injerencia de estas fuerzas sin la debida autorización. Pero quizás el mayor éxito, en términos militares, se logró un mes después con la captura de alias "Sonia", por ser supuestamente la jefe de finanzas del bloque Sur de esa guerrilla y por la información que tenía consigo. Ambos hechos mostraron avances en las labores de

35 Fundación Seguridad & Democracia, *Coyuntura de Seguridad. Octubre-diciembre de 2003. Informe especial, seguridad: balance 2003 y perspectivas 2004*, No. 3, Bogotá, Océ & Marketing Ltda., s.f.; Ejército Nacional, *¡A la ofensiva por Colombia!*, Bogotá, agosto de 2003; "Mejora la pesca", en *Cambio*, 540, 3 a 10 de noviembre de 2003; "Radiografía a capturas masivas", en *El Tiempo*, 16 de febrero de 2004.

inteligencia militar, con mayor razón en el segundo, ya que implicó una penetración incruenta exitosa en los márgenes de la retaguardia estratégica de las Farc en la amazonia. Ambos guerrilleros fueron sumados meses más tarde a la lista de pedidos en extradición por parte del gobierno de Estados Unidos³⁶.

También en el primer mes del año, el presidente Uribe logró el más importante apoyo hasta ese momento a su plan de acercamiento con los paramilitares, mediante el compromiso del ex presidente César Gaviria, secretario general de la OEA, para conformar una misión de este organismo para verificar los procesos de paz en Colombia. El convenio, firmado en Bogotá, fue explicado primero por Gaviria al cuerpo diplomático acreditado en el país, antes que al Consejo permanente de su organización en Washington, algunos de cuyos miembros no ocultaron su malestar por no haber sido consultados con anterioridad. El apoyo inmediato de Estados Unidos y de un delegado del secretario general de las Naciones Unidas contribuyó a que no hubiera mayores tropiezos. Con la aprobación posterior del Consejo de la OEA de la resolución respectiva se incluyeron controles adicionales al Acuerdo inicial, al incorporar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las labores de la misión. Al comenzar marzo, ante la queja de la Alcaldía de

36 "Golpe a cúpula de las Farc", en *El Tiempo*, 4 de enero de 2004; "¡Por fin!", en *Semana*, 1.131, 5 a 12 de marzo de 2004; "Cero y va uno", en *Cambio*, 550, 12 a 19 de enero de 2004; "El computador de 'Sonia'", en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2004; "E.U. pide en extradición a 'Simón Trinidad'", en *El Tiempo*, 5 de junio de 2004.

Medellín de que la OEA no estaba verificando el proceso frente a irregularidades de los desmovilizados del bloque Cacique Nutibara, el delegado de esa organización en Colombia argumentó que sin la concentración de los paramilitares era imposible la verificación³⁷.

Antes de tal queja y debido al no cumplimiento de la prometida cesación de hostilidades, el alto comisionado para la paz había llamado la atención a los paramilitares para que se concentraran. A fines de 2002, los paramilitares habían prometido no atacar a la población civil, y luego, a mediados de 2003, habían establecido un cese de hostilidades, promesa ratificada a final del año por los bloques Central Bolívar, Alianza de Oriente y Autodefensas del Magdalena Medio, que también anunciaron el perfeccionamiento de tal cese y el abandono del narcotráfico, extendiendo sus promesas, además, a la suspensión del secuestro y el robo de combustible. Pero los abusos continuaron, así como la indefinición del proceso, debido en gran medida a las críticas ante la posibilidad de que este caminara hacia la impunidad y también a la ambigüedad jurídica de las discusiones. Incluso, en San Pablo, Córdoba, en la zona de mayor influencia paramilitar, hubo una sublevación masiva y violenta en contra de las tropelías de esos grupos. En medio de este contexto, Washington endureció su

37 "Misión de la OEA verificará procesos de paz en Colombia", en *El Tiempo*, 25 de enero de 2004; "Verificación no da espera": César Gaviria", en *El Tiempo*, 27 de enero de 2004; "Gaviria defiende acuerdo ante OEA", en *El Tiempo*, 5 de febrero de 2004; "Verificación incluirá derechos humanos", en *El Tiempo*, 7 de febrero de 2004; "OEA dice que sin concentración es imposible la verificación", en *El Tiempo*, 9 de marzo de 2004; "La OEA no está verificando el proceso", en *El Tiempo*, 10 de marzo de 2004.

posición, al ampliar la lista de personas calificadas como narcotraficantes e incluir a la cúpula de los paramilitares, junto con la de las Farc: se registraban en total dieciocho 'paras' y diecinueve guerrilleros³⁸.

A comienzos de marzo, el alto comisionado admitió que el proceso estaba en un punto crítico, situación que se ratificó más adelante con el anuncio del gobierno de que la extradición no era negociable. El asunto llegó a su clímax a finales de abril, cuando el presidente señaló, luego de ocurrido un atentado al ex jefe militar de las AUC, Carlos Castaño, que había amenazas contra su propia vida por parte de paramilitares y que la extradición no era terna de negociación. Además, uno de los bloques de los paramilitares afirmó que sin garantías jurídicas no se desmovilizarían. Sin duda, la línea dura de los 'paras' ganaba terreno y la desaparición posterior de Castaño así lo confirmó³⁹.

Poco después, y de manera sorpresiva, el gobierno anunció un acuerdo con los paramilitares. Se trataba de crear una "zona de ubicación" de 368 kilómetros cuadrados de extensión,

38 "'Paras deben concentrarse ya'", en *El Tiempo*, 20 de febrero de 2004; "Rabia en el corazón" y "¿El Caguán de Uribe?", en *Semana*, 1.141, 15 a 22 de marzo de 2004; "'Jojoy', Castaño, 'Trinidad' y 'Don Berna'", en 'lista de narcos', en *El Tiempo*, 20 de febrero de 2004.

39 "Proceso con los paras, en punto crítico", en *El Tiempo*, 4 de marzo de 2004; "Lo que mal comienza...", en *Cambio*, 559, 15 al 22 de marzo de 2004; "'Extradición no es negociable', dice el gobierno", en *El Tiempo*, 25 de marzo de 2004; "El revés de un cazador", en *El Tiempo*, 21 de abril de 2004; "El fin de la era Castaño", en *El Tiempo*, 25 de abril de 2004; "Pacto de sangre", en *Semana*, 1.147, 26 de abril a 3 de mayo de 2004; "En las entrañas del monstruo", en *Cambio*, 565, 26 de abril a 3 de mayo de 2004; "Tambalea el proceso con 'paras'" y "Centauros: 'Así no nos desmovilizamos'", en *El Tiempo*, 28 de abril de 2004; "Castaño está muerto", en *Semana*, 1.148, 3 a 10 de mayo de 2004; "Matan a ex aliado de Carlos Castaño", en *El Tiempo*, 30 de mayo de 2004.

en el núcleo de su influencia al norte del país, en Santa Fe de Ralito, Córdoba, en la cual se concentrarían los jefes que estuvieran en la negociación y sus escoltas. El embajador de Estados Unidos, William Wood, respaldó el acuerdo, con reservas. Poco antes, en entrevista con un medio de comunicación, había afirmado que los paras habían perdido su disfraz, al mostrarse como narcoterroristas. Este acuerdo sorpresivo con el gobierno tuvo que ver quizá con la amenaza presidencial de que en la negociación no se incluiría la extradición. Pero el poder económico de estos grupos, en especial mediante la apropiación violenta de tierras y recursos públicos, y la reafirmación de su línea dura, posibilitaron que siguieran hablando de manera arrogante y continuaran con sus crímenes. Luego del acuerdo publicaron su agenda de negociación con lo que llamaron principios, que en realidad eran condiciones formuladas al Estado. Se conoció también que en la alta Guajira los paramilitares masacraban a la tribu indígena de los wayuu, con el fin de limpiar el camino al tráfico de droga y otras mercancías⁴⁰.

Una vez alcanzado un acuerdo ambiguo con los paramilitares surgió una carta providencial para el gobierno. Desde hace algunos años, el ELN está arrinconado en su capacidad política y militar, más por acción de los paramilitares que

40 "Fuego cruzado", en *Semana*, 1.148, 3 a 10 de mayo de 2004; "Los paras perdieron su disfraz", en *Semana*, 1.149, 10 a 17 de mayo de 2004; "Segundo aire con los paramilitares", en *El Tiempo*, 14 de mayo de 2004; "Paras', abren camino a su actividad política", en *El Tiempo*, 15 de mayo de 2004; "Propósito de la enmienda", en *Semana*, 1.150, 17 a 24 de mayo de 2004; "Alta Guajira, en pie de guerra", en *El Tiempo*, 23 de mayo de 2004; "Paras' publican agenda de negociación", en *El Tiempo*, 27 de mayo de 2004; "Los señores de las tierras", en *Semana*, 1.152, 31 de mayo a 7 de junio de 2004.

del Estado. Además, en abril, la Unión Europea lo agregó a su lista de organizaciones terroristas, junto a las Farc y las AUC, que ya figuraban en ella. Últimamente, las Farc han aprovechado esa situación para buscar subordinar a esa guerrilla, e incluso aspiran a absorberla. Por eso el gobierno ha visto con buenos ojos un eventual proceso de paz con el ELN. Le serviría para que sus esfuerzos de acercamiento a los paramilitares no se vieran tan unilaterales. Después de afirmar que no negociaría con el gobierno nacional, el ELN propuso diálogos locales a los mandatarios de Bogotá, Medellín y Valle. En junio, el presidente Uribe aprovechó la situación para proponerle a esta guerrilla, desde México, apertura de conversaciones con el acompañamiento oficial de ese país. La propuesta fue respondida pronto, aceptando los buenos oficios mexicanos. Una reunión con el vicepresidente y el alto comisionado de paz, y la asistencia con permiso oficial de alias "Francisco Galán", miembro del comando central del ELN detenido de tiempo atrás en la cárcel, a un foro sobre minas antipersonal en el Congreso, abrió la posibilidad para un eventual proceso de esta guerrilla con el gobierno. El nombramiento por parte del gobierno mexicano de un facilitador del proceso, ratificó el primer paso en un camino lleno de obstáculos⁴¹.

41 "ELN en la lista de terroristas de UE", en *El Tiempo*, 6 de abril de 2004; "Si del ELN al presidente Fox", en *El Tiempo*, 2 de junio de 2004; "ELN pide alto al fuego bilateral", en *El Tiempo*, 5 de junio de 2004; "ELN: ¿llegó la hora de dialogar?", en *El Tiempo*, 6 de junio de 2004; "La peor diligencia...", en *Cambio*, 571, 7 a 14 de junio de 2004; "¿Otra negociación?", en *Semana*, 1.153, 7 a 14 de junio de 2004; "México inicia en forma facilitación", en *El Tiempo*, 19 de junio de 2004.

Entre tanto, el trámite del proyecto de alternatividad penal avanzó en el Congreso, en medio de numerosas críticas nacionales e internacionales. Frente a estas, al inicio del año comenzaron los ajustes al texto. Se propuso entonces una restricción geográfica a la libertad de los implicados, lo que implicaba darles la casa por cárcel e incluso libertades adicionales de circulación. Más adelante, cuando varias instancias exigían la concentración, el bloque Central Bolívar ofreció abandonar voluntariamente los cascos urbanos de Barracabermeja y otros municipios en el Magdalena medio, área de su influencia, posiblemente con miras a ablandar las exigencias que recibían los paramilitares. A fines de marzo se dieron los cambios más notorios al proyecto, tras una reunión del presidente Uribe con sus ponentes en el Congreso: se consideró la creación de un tribunal de verdad, justicia y reparación, penas mínimas de cinco años y máximas de diez, y la computación de los tiempos en las zonas de concentración como pago de penas alternativas. El tema de la extradición no fue incluido. Estos cambios no dejaron satisfechos a muchos de los críticos, incluso al senador uribista Rafael Pardo, quien formuló cuatro condiciones: confesión, revelación de desapariciones forzadas y ubicación de fosas comunes, contribución para desarticular grupos criminales, y devolución de bienes. Al cambio de propuesta incluso se le quiso lavar la cara, llamándolo proyecto de verdad, justicia y reparación. De esta manera, el acuerdo de Santa Fe de Ralito sobre la zona de ubicación, que comenzó su tortuoso camino de conversaciones en julio, se encontró con una propuesta remozada, aunque aún fuente de muchas inquietudes. Por eso, en la legislatura iniciada en el segundo semestre de 2004, el gobierno y los congresistas que lo apoyan prefirieron

colocar el proyecto en un discreto lugar fuera de sus prioridades políticas⁴².

El tema del acuerdo humanitario también siguió su marcha, pero con pocos dolientes, excepto los familiares de las numerosas víctimas de los secuestrados y algunos políticos y académicos. Casi siempre que ha salido a la luz pública se debe a la obsesión de autoridad del ex presidente Alfonso López (1974-1978). Lo acompaña a menudo el ex presidente Ernesto Samper, en su afán de recuperación política, luego de la crisis de su gobierno y su retomo del autoexilio. La polémica periódica desatada, en especial acerca de la interpretación del derecho internacional humanitario, con frecuencia provoca la ira de funcionarios gubernamentales. En este contexto, en junio de 2004 surgió la crítica de Estados Unidos, en cabeza de su embajador, a un eventual acuerdo: "...los arreglos con el terrorismo motivan más terrorismo". No obstante, como parte de la campaña encubierta de la presidencia por la reelección, en agosto el gobierno presentó una propuesta de acuerdo poco viable a las Farc⁴³.

42 "Mirar el bosque antes que el árbol", en *Cambio*, 551, 19 a 26 de enero de 2004; "En febrero habrá una sola mesa con todas las autodefensas", en *Cambio*, 553, 2 al 9 de febrero de 2004; "Nuevo borrador de alternatividad", en *El Tiempo*, 5 de febrero de 2004; "OEA dice que sin concentración es imposible la verificación", en *El Tiempo*, 9 de marzo de 2004; "Replantean proyecto de alternatividad", en *El Tiempo*, 31 de marzo de 2004; "Así quedaría la nueva alternatividad penal", en *El Tiempo*, 4 de abril de 2004; "Alternatividad, pero con 4 condiciones", en *El Tiempo*, 6 de abril de 2004.

43 "Aquí estamos bajo un chantaje colectivo", en *El Tiempo*, 17 de febrero de 2004; "Indulto, si liberan secuestrados", en *El Tiempo*, 19 de febrero de 2004; Seminario terrorismo, seguridad y democracia, Bogotá, 15 de junio de 2004; "E.U. en contra de intercambio", en *El Tiempo*, 16 de junio de 2004; "Uribe ofrece liberar a 50 de las Farc", en *El Tiempo*, 19 de agosto de 2004.

Cosa distinta ocurrió con la reglamentación del estatuto antiterrorista aprobado en la legislatura anterior. Sin mayores cambios, el Congreso confirmó las capturas, los allanamientos y las interceptaciones sin orden judicial. También, las facultades de policía judicial para las fuerzas militares, bajo la supervisión de la Fiscalía General, todo por tres años prorrogables. Tal vez el asunto que despertó cierta polémica fue el relacionado con el empadronamiento de la población, ya que se pretendía que fuera en todo el territorio nacional. Pero quedó limitado a las zonas de orden público, bajo el mandato del ejecutivo nacional. A esta reglamentación se sumó la discusión paralela y en alguna medida complementaria —dadas las implicaciones para el ejercicio de las libertades públicas— del proyecto sobre porte de armas de uso privativo de la fuerza pública para los civiles. Al respecto, se conoció que la Industria Militar va viento en popa y ocupa el cuarto puesto en tamaño en América latina. El proyecto de porte de armas se hundió en la legislatura que terminó a mitad de 2004, debido al ausentismo tradicional de los congresistas. Y, luego de gran expectativa, en agosto, por vicios de forma en el trámite del proyecto, la Corte Constitucional declaró inexecutable el estatuto antiterrorista, fallo que despertó fuertes críticas en el gobierno y en sus huestes⁴⁴.

44 ¿"Empadrona... qué?", en *Cambio*, 558, 8 a 15 de marzo de 2004; "Habla el 'zar' de la industria militar", en *El Tiempo*, 10 de abril de 2004; "Gobierno asignará facultades de policía judicial", en *El Tiempo*, 14 de mayo de 2004; "Avanza en Cámara ley de armas", en *El Tiempo*, 27 de mayo de 2004; "De armas tomar", en *Semana*, 1.151, 24 a 31 de mayo de 2004; "Así queda el antiterrorista", en *El Tiempo*, 9 de junio de 2004; "Se cayó proyecto de armas", en *El Tiempo*, 21 de junio de 2004; "Cayó Estatuto Antiterrorista", en *El Tiempo*, 31 de agosto de 2004.

Todo este enredado tejemaneje de los asuntos relativos a la seguridad, sumado a la personalidad obsesiva del presidente y al lente de la seguridad con que evalúa casi todas las cuestiones de su gobierno, sirvieron para que, al despuntar 2004, sus subordinados en el ejecutivo resucitaran la idea de la reelección presidencial inmediata, sepultada por el Congreso una vez ocurrida la debacle política del referendo. Al llamado de algunos funcionarios de alto nivel respondieron favorablemente las huestes uribistas en el Congreso. Detrás de ello estaban las periódicas encuestas de opinión, en las que se ha mantenido el presidente en un alto porcentaje de favorabilidad. Pero tras la polémica desatada, en particular por el problema ético que significa el cambio de las reglas de juego con que Uribe fue elegido, muchos políticos y académicos terciaron en contra de la propuesta. No obstante, la marrullería de las prácticas de lo que ha sido el clientelismo, encumbrado a partir del régimen del Frente Nacional, sirvieron para que no pocos congresistas y políticos se prestaran a vender lo más caro posible su influencia y su voto, además del espaldarazo inmediato del embajador de Estados Unidos y hasta un proyecto de ley para conceder el voto a los militares. La politiquería, tan criticada por el presidente, sirvió para destapar las cartas y pagar apretadas mayorías para sacar adelante la iniciativa, en junio, en la Cámara de representantes. El trueque de la institucionalidad por una concepción mesiánica quedó en la ruta de su consumación, pues la función de los partidos —garantía de continuidad de las políticas estatales— quedó circunscrita a la figura de un presidente convencido de su papel providencial de derrotar a una subversión más arraigada de lo que esperaba y a un informe grupo de políticos sin anclaje partidista. De acuerdo con las encuestas, la opinión pública mayoritaria de

buena parte del país, con una estabilidad de dos años por causa de frustraciones anteriores, cree que no hay quien sustituya al presidente en tal tarea⁴⁵.

BALANCE DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

El problema de la política de defensa y seguridad democrática que tiene más efectos negativos es su estrechez en la concepción política. Tanto en el documento publicado sobre el particular —reseñado antes— como en la ejecución de esa política se observa un sesgo militar sobresaliente. Se desconoce así la primacía que debe tener lo político sobre lo militar en un Estado moderno. Incluso, la necesaria búsqueda estatal del monopolio legítimo del uso de la fuerza y la justicia hace parte de esa primacía. El Estado no puede competir con quienes usan la fuerza con aspiraciones políticas, so pena de desvirtuarse y debilitar su esencia y su capacidad de acción⁴⁶.

45 “Espaldarazo de E.U. a reelección”, en *El Tiempo*, 7 de febrero de 2004; “Voto de militares”, en *El Espectador*, 7 de marzo de 2004; “Así piensan los colombianos”, en *El Tiempo*, 2 de abril de 2004; “72 por ciento a favor”, en *Semana*, 1.146, 19 a 26 de abril de 2004; “Reelección: Uribe entra en la pelea”, en *El Tiempo*, 21 de abril de 2004; “Reelección se definirá por ‘voto finish’”, en *El Tiempo*, 2 de junio de 2004; “Reelección, con medio camino asegurado”, en *El Tiempo*, 18 de junio de 2004; “Uribe, con 79% de aprobación”, en *El Tiempo*, 8 de agosto de 2004; “¿Cuál sol a las espaldas?”, en *Cambio*, 578, 26 de julio a 2 de agosto de 2004.

46 Varias anotaciones de este balance concuerdan con las del Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), sobre el conflicto armado interno (*El Conflicto, callejón con salida*, Bogotá, Editorial El Malpensante, septiembre de 2003), que provocó el disgusto del gobierno nacional, en especial porque el documento considera que la de Colombia es una guerra de perdedores, cuestión que contradice el espíritu triunfalista oficial.

Esta situación tiene profundas implicaciones, sobre todo en el marco del régimen de democracia liberal que rige al país. Si este régimen es débil, como es el caso colombiano, con grandes falencias y distorsiones, se corre el riesgo de retroceder en los logros alcanzados, haciendo difícil su recuperación. Por ejemplo, las facultades de policía judicial a las fuerzas militares se prestan de manera fácil a arbitrariedades peligrosas por la fragilidad institucional en la ética —desvalorización de la vida, propensión a la corrupción, confusión entre fines y medios, ideologías distorsionantes—. Los costos para la legitimidad de las instituciones —esencia misma del Estado— afectadas con arbitrariedades son mucho más altos que situaciones similares que experimenten democracias avanzadas, puesto que ellas tienen instituciones consolidadas⁴⁷. Estas observaciones son aplicables a las pretensiones del abortado estatuto antiterrorista, que además de esas facultades —las cuales se sumaban a la dispersión de organismos que cumplen con esta

47 Hay numerosos ejemplos sobre abusos —llamados errores— de la fuerza pública, además de casos de corrupción, como es la situación de la Policía nacional con sus escándalos. Pero el ejemplo más adecuado para el caso es el del supuesto enfrentamiento entre una patrulla del Ejército y otra del Gaula de la Policía, en el que murieron siete policías y cuatro civiles, en Guaitarilla, Nariño. Al parecer, por la información publicada, con gran despliegue, hubo manipulación de las pruebas en el escenario de los hechos por parte del Ejército. “Alguien miente sobre el caso Guaitarilla”, en *El Tiempo*, 27 de marzo de 2004; “¿Error o masacre?”, en *Semana*, 1.143, 29 de marzo a 5 de abril de 2004; “Los secretos de Guaitarilla”, en *Cambio*, 562, 5 a 12 de abril de 2004; “Oscura radiografía de la Policía”, en *El Tiempo*, 14 de abril de 2004; “¿Mala suerte?”, en *Semana*, 1.146, 19 a 26 de abril; “Alto o disparo”, en *Semana*, 1.147, 26 de abril a 3 de mayo de 2004; “Mentiras verdaderas”, en *Semana*, 1.155, 21 a 28 de junio de 2004; “Las pruebas contra los policías”, en *Cambio*, 573, 21 a 28 de junio de 2004; “Investigan a policías por pérdida de cocaína en Ipiales”, en *El Tiempo*, 30 de julio de 2004.

función— permitía capturas, allanamientos e interceptaciones sin orden judicial, con controles mínimos. En el caso de la red de cooperantes, como opera en la realidad, con estímulos poco cívicos, con un excesivo número de miembros, con poca capacidad orgánica por lo extenso de la red y con desarrollos precarios de ciudadanía entre sus miembros —característica de la sociedad colombiana—, se presta a proporcionar una información deficiente, amañada y distorsionada, además de voluminosa⁴⁸. Y si tal información la reciben organismos de inteligencia poco articulados y con fuertes deficiencias en su componente de inteligencia humana, en el procesamiento y en el análisis —como es la situación en el país—, su producto es defectuoso y su uso presenta gran riesgo, sobre todo si se aplica a operaciones de la fuerza pública. En la práctica, la consecuencia más importante es el retroceso en los frágiles logros democráticos del país. Al respecto, no debe olvidarse que lo esencial para alcanzar el objetivo de la paz es la construcción de democracia.

Otra consecuencia de la debilidad política de la seguridad democrática es el predominio que tiene el ejecutivo nacional y, dentro de este, las instituciones armadas, sobre todo las militares. Sin embargo, hay que reconocer que el gobierno nacional asumió la responsabilidad de conducir la política militar, pues antes solamente había ocurrido de manera parcial durante el gobierno de César Gaviria. De resto, la autonomía castrense fue la constante, ante la irresponsabilidad, la falta de

48 "Crece ejército de cooperantes", en *El Tiempo*, 7 de abril de 2004. El Ministerio de Defensa afirmó que en el país había casi dos millones: 1,6 millones en la Policía, 78.400 en el Ejército, 73.800 en la Armada y 1.600 en la Fuerza Aérea.

conocimiento sobre la materia y la desidia de la clase política. Sin duda, esta responsabilidad del gobierno es un hecho positivo, ante todo por lo excepcional. No obstante, la dirección y control de esa política recae en esencia en el presidente, que para ello rompe con la institucionalidad, en particular con el trato ambivalente a los comandantes militares. Es muy poca la iniciativa que al respecto tiene el ministro de Defensa Nacional y también el Departamento Nacional de Planeación, y menos aún otros ministerios, las gobernaciones y las alcaldías. La Policía nacional es una rueda libre, pues ni siquiera está adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, si bien su director general depende del ministro del ramo. Al igual que las fuerzas militares, la Policía nacional recibe la influencia directa del Plan Colombia, orientado en grado sumo por Estados Unidos. Y el Departamento Administrativo de Seguridad (Das) está ahora bajo el ojo del presidente, con iniciativas apoyadas en el desmonte de una débil institucionalidad pasada y también en competencia con militares y policías⁴⁹.

Si bien en el documento mencionado sobre la política de seguridad se fijan responsabilidades institucionales, en la práctica hay poca articulación. Qué decir entonces de las ramas del poder público distintas al ejecutivo, ya que figuran unas pocas en el documento. Por inercia y según quien dirija las dependencias, la Procuraduría y la Contraloría ejercen hoy un papel decoroso, no obstante las constantes críticas militares y de funcionarios civiles, sobre todo a la necesaria función de

49 "Roces en la cúpula de seguridad", en *El Tiempo*, 25 de marzo de 2004; "El club de la pelea", en *Semana*, 1.145, 12 a 19 de abril de 2004; "¿Incompetencia militar?", en *El Espectador*, 27 de junio al 3 de julio de 2004.

control disciplinario que debe ejercer la primera de ellas. En la rama jurisdiccional, tan solo la Corte Constitucional saca la cara con sus fallos, pese al embate que ha sufrido desde diversos frentes del Estado que se han visto afectados en sus prerrogativas y a supuestas autonomías en sus funciones. La Fiscalía, a la que debía interesarle asumir procesos relacionados con muertes de dudosa ejecutoria en actos del servicio, le cede la responsabilidad a la justicia penal militar, muy poco eficiente. Y el Congreso —en especial sus comisiones segundas—, pasó de legalizador de decisiones de origen militar tomadas en el ejecutivo a tramitar propuestas surgidas no sólo en esta rama del Estado sino en su mismo seno, pero con visiones con frecuencia más radicales que las que se esperarían de los sectores castrenses. El estatuto antiterrorista, el proyecto de ley de porte de armas y la ley de defensa y seguridad de 2001, declarada inexecutable, son ejemplos de la función que cumplen congresistas que tienen como una de sus distracciones exhibirse como oficiales de la reserva, con todo y uniforme. La extrema debilidad de un sistema amorfo con gran número de partidos políticos, que sustituyó a la larga hegemonía bipartidista, ha influido en la actual política militar del Estado, sobre todo en el Congreso.

Si esto ocurre en el Estado, no es de extrañar entonces la ausencia de la sociedad civil en la política de seguridad democrática, excepto la mencionada red de cooperantes y la Iglesia, que apoya las causas humanitarias y de paz. Por iniciativa propia intervienen algunas ONG, en especial las que se ocupan de asuntos relacionados con el conflicto, como son los derechos humanos. Pero para el presidente su trabajo no ha sido grato. Ya se mencionaron las duras críticas a

ellas. Pero estas se han extendido a las de orden internacional, como Amnistía Internacional, que junto con Green Peace ha sido una de las pocas que ha logrado globalizar problemas fundamentales para la democracia, como son los derechos humanos y el medio ambiente. Las arremetidas oficiales, incluso a organismos del sistema de las Naciones Unidas, han sido respuestas a críticas sobre violaciones de los derechos humanos por organismos gubernamentales⁵⁰.

La participación de la sociedad civil en políticas fundamentales, como es la de seguridad, es importante en extremo, pues de ello se deriva el equilibrio necesario que deben mantener, además de ser una forma del control que requiere ejercer la sociedad sobre el Estado, que es su delegado en las funciones políticas y administrativas. Pero lo más importante es que de las distintas formas de participación ciudadana —política, cívica, movilizaciones, etcétera— se deriva la fuente que le brinda legitimidad al Estado. Sólo con altos niveles de legitimidad institucional es posible adelantar políticas de largo aliento, cuyos efectos corrijan graves problemas estructurales, como es el conflicto armado interno.

Un asunto final que muestra también la estrechez de la visión política oficial de la seguridad se relaciona con la necesidad de definir en forma precisa categorías que tienen que ver

50 "Controversia gobierno-AI", en *El Tiempo*, 28 de febrero de 2004; "Cuestión de óptica", en *Semana*, 1.141, 15 a 22 de marzo de 2004; "Arauca, un laboratorio de guerra": AI", en *El Tiempo*, 21 de abril de 2004; "Nos quedamos con víctimas": Amnistía", en *El Tiempo*, 18 de junio de 2004; "E.U. desapruueba críticas de Uribe a Amnistía", en *El Tiempo*, 19 de junio de 2004; "ONG son parte de la solución", en *El Tiempo*, 23 de junio de 2004.

en forma directa con este tema. Cuando se mencionó el documento sobre política de defensa y seguridad democrática, se afirmó que era necesario aceptar y definir el conflicto armado interno, para de ahí derivar las estrategias del caso. De hecho, sin aceptar que existe una guerra, las políticas del gobierno son bélicas. Una definición del conflicto y sus características ayudaría a ver las falencias operativas y, sobre todo, a precisar las estrategias. Pero el presidente se niega a aceptar la realidad por razones políticas y define el problema como rescate de la democracia frente a acciones de terroristas⁵¹. La calificación de terrorismo a toda acción de fuerza contra el establecimiento, por efecto de la cruzada fundamentalista de Estados Unidos, es una simplificación costosa. Hay varias clases de terrorismo y también acciones que no lo son, como el sabotaje aislado a la infraestructura y las confrontaciones armadas. Es fundamental entonces precisar y definir las situaciones, para de ahí deducir las acciones respectivas, que incluso pueden caer en la sensible categoría de estrategias.

En este marco general se inscribe la política militar que, en general, ha sido exitosa, si se tienen en cuenta los indicadores de los logros en seguridad para 2003, que han sido producto de la orientación oficial con predominio de las acciones represivas. En el subtítulo sobre derrotas y triunfos políticos del gobierno se mostraron esos indicadores. A ello habría que agregar la mayor seguridad en las carreteras y el aumento de circulación en ellas en tiempo de vacaciones, en

51 "‘Aquí no hay guerra, sino rescate de la democracia’, dice Uribe a Foro”, en *El Tiempo*, 29 de julio de 2004.

especial con las caravanas de vehículos protegidos por la fuerza pública y como efecto de la percepción de mayor seguridad por parte de la opinión pública. También, la política de estímulo a las deserciones de miembros de grupos armados ilegales, que según cifras oficiales sobrepasaron los cuatro mil en este gobierno. Y hasta en el campo de los delitos comunes, como los hurtos, los asaltos bancarios y la piratería terrestre hay la más importante disminución de los últimos diez años. Además, un factor colateral de la acción militar y policial es la erradicación de cultivos ilícitos y la interceptación de envíos de droga al exterior, que también es positivo. En 2002 se erradicaron poco más de 122 mil hectáreas y en 2003, 125 mil. La ONU afirmó que en diciembre de 2003 quedaban 86.300 hectáreas de coca, aunque advirtió que los 'narcos' comenzaban a buscar alternativas, basadas en una mayor productividad y formas de readecuación. Y en cuestión de interdicción aérea, luego de reanudada por autorización de Estados Unidos, en los primeros cinco meses de 2004 se destruyeron veinticinco aeronaves, además de la interceptación fluvial, también en aumento. Pero el entusiasmo erradicador llevó al gobierno a anunciar la fumigación de cultivos ilícitos en los parques naturales, lo que produjo prontas críticas⁵².

52 "Colombia rompió records en lucha contra las drogas", en *El Tiempo*, 2 de marzo de 2004; "Parques en la mira", en *Cambio*, 557, 1 a 8 de marzo de 2004; "Cuatro mil hombres han dejado las armas", en *El Tiempo*, 25 de abril de 2004; "Menos hectáreas, ¿más coca?", en *Cambio*, 571, 7 a 14 de junio de 2004; "Cierran espacio aéreo a los 'narcos'", en *El Tiempo*, 8 de junio de 2004; "Reducción histórica de narcocultivos: ONU", en *El Tiempo*, 18 de junio de 2004; "Desde hoy fumigación en la Sierra Nevada", en *El Tiempo*, 1 de julio de 2004; "El crimen no paga", en *Semana*, 1.157, 5 a 12 de julio de 2004; "Entre dos fuegos", en *Semana*, 1.160, 26 de julio a 2 de agosto de 2004.

Si bien en el primer semestre de 2004 continuó la tendencia de mejora en la seguridad, hubo cambios, como un mayor número de secuestros ejecutados por la delincuencia común frente a los perpetrados por las guerrillas, menores combates de la fuerza pública con guerrilleros y más con paramilitares, y más emboscadas y uso de minas antipersonal por parte de la guerrilla. Sin embargo, hay que anotar que no todas las mejoras se deben a la política de seguridad democrática, pues varios de los indicadores venían en descenso desde antes de la implementación de esa política. Además, hay factores adicionales, como por ejemplo las políticas de los gobiernos locales y los cambios de estrategia de los grupos armados ilegales⁵³.

Hay que señalar también que la percepción en la opinión pública ha sido fundamental para la seguridad. Ello se refleja en la visión optimista que muestran las encuestas. Pero debido a la inestabilidad que estas tienen se corre el riesgo de que ante cualquier revés importante esa percepción se derrumbe, con consecuencias políticas adversas al considerar que las ejecutorias oficiales se apoyan en gran medida en las encuestas. Esto tiene que ver con las dificultades que hay para sostener la política de seguridad democrática en el tiempo, si se mira la magnitud de las amenazas a la seguridad, la diversidad de tareas emprendidas, la limitación de los recursos estatales y las graves deficiencias observadas. A estas, sobre todo en los asuntos políticos señalados, habría que agregar las que existen en el orden militar y sus aspectos colaterales.

53 Fundación Seguridad & Democracia, *Coyuntura de Seguridad. Informe especial, Evaluación semestral de seguridad 2001-2004*, 5, Bogotá, Oce & Marketing Ltda., julio 2004.

El país ha adquirido con el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina una dependencia externa creciente en los asuntos tecnológico y financiero, pues además de los recursos recibidos —promedio anual aproximado de 700 millones de dólares— el diseño de la estrategia implementada planteó el uso de tecnologías costosas de mantener. Estos costos se incrementaron con el pesado fardo de la política antidrogas de Estados Unidos, pues tanto el Plan como la Iniciativa están mediados por tal política y sus efectos contra los grupos armados irregulares son en alguna medida indirectos. A esto se agregan los sobrecostos de una estructura organizativa militar de tipo convencional de larga data, cuyo último cambio importante fue el establecimiento de las divisiones, hace veinte años. Por fortuna, el Plan Colombia forzó el diseño e implementación de una estructura propia para la guerra irregular, cuya característica principal es la movilidad y la articulación de unidades de las tres fuerzas: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. La nueva estructura incorporó tímidos, desarticulados y relativamente recientes avances anteriores en este sentido, como son las brigadas móviles. Pero hubo que integrar el nuevo diseño a la antigua estructura desarrollada para la guerra regular: batallones y brigadas convencionales, además de las divisiones, con un dispositivo disperso en el territorio nacional, además de los sobrecostos indicados. En estas circunstancias, el país no tiene la capacidad de sostener por sí solo los nuevos costos generados, sobre todo por el aumento desmedido de la deuda externa en los últimos años y el abultado y creciente déficit fiscal. Sin contar los dineros del Plan Colombia, el gasto militar pasó de 3,2 por ciento del PIB en 1998, a 4,1, en 2003. De esta manera, es

grande el riesgo de un estancamiento en las operaciones militares en el momento en que se disminuya de manera notoria la ayuda externa en este campo, o de un colapso económico si se decide continuar la guerra sin esa ayuda y con las tendencias existentes⁵⁴.

El mantenimiento y la ampliación numérica que requieren los soldados campesinos —maquillados con el nuevo nombre de soldados de mi pueblo— para sostener el relativamente exitoso proceso de recuperación oficial territorial necesita recursos importantes, en especial si se observa que es un frente muy vulnerable, por estar sustentado en soldados conscriptos objeto de relevos periódicos, con funciones policiales y sin profesionalidad. Una guardia nacional profesional podría ser una figura más adecuada que sustituya a los soldados campesinos. Esta figura híbrida de transición —mientras dure el conflicto armado— solucionaría los inconvenientes mencionados y otros adicionales, como la articulación de estas unidades militares con funciones policiales a unidades profesionales ofensivas, pero tiene el grave inconveniente de que su costo sería mucho mayor. Estudiar su viabilidad haría parte de la necesidad de fortalecer la Policía nacional frente a otras fuerzas, debido a su carácter localizado. El carácter urbano moderno y sobre todo civil de la policía debe recuperarse, pues Colombia es un país de ciudades. Su carácter localizado debe ser la base de su función cívica cotidiana, distinta de la función militar, en esencia coactiva y sin permanencia territorial.

54 “Colombia, se ha vuelto una historia exitosa”, en *El Tiempo*, 27 de marzo de 2004; “Más tropas de E.U. a Colombia”, en *El Tiempo*, 14 de mayo de 2004; “Gasto militar en aumento”, en *Semana*, 1.153, 7 a 14 de junio de 2004.

El empleo poco eficiente de recursos, en un panorama de abastecimientos cada vez más limitado, tiene otros elementos adicionales. Cabe mencionar al respecto la inercia de numerosas improvisaciones militares y la falta de capacidad de evaluación de opciones de gasto militar por parte de autoridades civiles que toman las decisiones y no conocen el tema, con frecuencia con un afán que no siempre es conveniente. El ejemplo más reciente que ilustra esta afirmación es el caso de la compra de equipo militar español, en especial los tanques franceses AMX-30, pues en él se conjugaron varios errores. El objetivo real parece que fue implementar una medida de disuasión frente a Venezuela, cuestión importante si se considera que el frente externo —noción militar tradicional de defensa de la soberanía— está abandonado, incluso en el papel puesto que el documento de la política de seguridad escasamente lo menciona. Sin embargo, lo barato del equipo no compensa lo desueto que es, ni los costos de recuperación y mantenimiento. Además, suponiendo que no fuera “cbatarra”, no es clara su utilidad en las condiciones topográficas del país, la calidad de su infraestructura y, sobre todo, en las confrontaciones contemporáneas donde se requieren equipos más versátiles, como son los helicópteros. Y como si fuera poco, la polémica que desató, que incluyó mentiras y explicaciones oficiales enredadas, provocó que salieran a flote las desavenencias entre los mandos, debido al mal concebido sentido de autoridad y a la resistencia castrense a abolir prerrogativas arraigadas, con el consecuente e inconveniente desgaste en un escenario bélico que requiere unidad y armonía. Por fortuna, el “negocio” se deshizo, más por el cambio de gobierno en España que por efecto de la polémica doméstica. Además del mal sabor que dejó, este

episodio sirvió para que Venezuela alimentara sus frecuentes críticas hacia Colombia⁵⁵.

Al pasar ahora al campo del "enemigo", hay que observar varios frentes. El menos difícil de apreciar es el de la guerrilla del ELN, ya que política y militarmente es la fuerza irregular más débil. Está, además, en un proceso de redefinición por el vuelco intempestivo de su posición frente al gobierno, consecuencia de su necesidad urgente de sobrevivencia política y militar. Aunque el gobierno ha obtenido una ganancia política apreciable, al desenfocar la apreciación nacional e internacional de su interés exclusivo en los paramilitares y, en consecuencia, mostrar un proceso de paz menos estrecho, el asunto no es fácil de manejar. Las exigencias gubernamentales a la guerrilla y las reticencias vergonzantes del ELN frente al gobierno, además de su retórica y sus frecuentes errores políticos, como el secuestro de un obispo frente a la voluntad de mediación de la Iglesia, no auguran ningún éxito⁵⁶. También complican el panorama la falta de experiencia de la oficina

55 "Incidentes fronterizos: vuelve y juega", en *El Tiempo*, 2 de enero de 2004; "Los tanques de Uribe", en *Cambio*, 556, 23 de febrero a 1 de marzo de 2004; "Mindefensa explica para qué los 46 tanques", en *El Tiempo*, 24 de febrero de 2004; "Bien comprados, mal explicados", en *Semana*, 1.139, 1 a 8 de marzo de 2004; "El destino de los tanques era el soplete", en *Cambio*, 557, 1 a 8 de marzo de 2004; "Esa platica se ahorró", en *Cambio*, 570, 31 de mayo a 7 de junio de 2004; "El misterio de los tanques españoles", en *El Tiempo*, 19 de junio de 2004; "Se dañó negocio de los tanques", en *El Tiempo*, 16 de julio de 2004; "El diplomático giro español", en *El Tiempo*, 19 de julio de 2004; "La estocada final", en *Cambio*, 577, 19 a 26 de julio de 2004.

56 "Gobierno responde propuestas del ELN", en *El Tiempo*, 8 de julio de 2004; "'Gracias a Dios esta película terminó bien': monseñor Vacca", en *El Tiempo*, 28 de julio de 2004.

del alto comisionado de paz y la poca atención que el gobierno le ha prestado a este importante aspecto de la seguridad. Este problema requiere una redefinición de esa oficina y la elaboración de una estrategia integral que abarque todos los frentes, incluso el de los acuerdos humanitarios.

La guerrilla de las Farc es un problema muy distinto. Su trayectoria de cuarenta años —igual a la del ELN— y en particular la autonomía financiera alcanzada mediante sus vínculos con el narcotráfico y sus prácticas bandoleriles en la última mitad de ese lapso, han producido un efecto ambivalente. Por una parte, experimentó un fortalecimiento que le permitió crecer y equiparse rápidamente, además de que le afectó poco el fin de la guerra fría. Por otro lado, le facilitó sucesivos éxitos militares frente al Estado, cuestión que hizo que subordinara su visión política a la creciente capacidad militar. Este hecho provocó un descuido en la necesidad de toda guerrilla de construir una base política importante de apoyo en la sociedad, la cual se limitó en esencia a su entorno demográfico y a quienes por la necesidad derivada del desempleo y la exclusión se incorporan a los cultivos ilícitos. Así mismo, las bases urbanas se circunscribieron a los barrios marginales de varias ciudades y a grupos deprimidos y lumpenizados. Pero, además, el fracaso —desde finales de 1998— en su objetivo de abandonar paulatinamente sus tácticas de guerrilla para transformarse en ejército regular, la forzó a asumir medios antes despreciados y rechazados, como el sabotaje a la infraestructura y el terrorismo. También, a incrementar el uso de minas antipersonal, a medida que las fuerzas militares se fortalecieron con la ambivalente ayuda militar de Estados Unidos y pasaron a la ofensiva. Esta situación provocó que buena parte de su apoyo circundante

la rebazara, ya que se convirtió en víctima del fuego cruzado, acrecentado con la competencia de la guerrilla con los paramilitares por el control territorial y de la población. La zona desmilitarizada del Caguán fue la última etapa de fortalecimiento relativo de las Farc, aunque al final el mejor control militar perimetral de la zona había mermado los efectos positivos para esa guerrilla⁵⁷.

Los éxitos militares derivados de la reorganización de la fuerza pública y de su paso a la ofensiva contra los grupos armados irregulares muestran que la fortaleza alcanzada por las Farc era relativa, es decir, que su invencibilidad se debía en esencia a la debilidad política del Estado. Y esta trajo como consecuencia su debilidad en el plano militar, debido a la irresponsabilidad de las clases dirigentes de diseñar una política militar y a la incapacidad castrense de asimilar las enseñanzas tras varias décadas de violencia. Pero el fortalecimiento militar actual del Estado, sin la voluntad política necesaria de las clases dirigentes para emprender la ardua meta nacional de robustecerlo políticamente, hace muy frágil a la fuerza militar. Además de la erradicación de fenómenos muy sentidos por la opinión pública, como son el clientelismo y la corrupción, y la puesta en marcha de políticas sociales en problemas claves como el desempleo, la educación y la seguridad social —una forma de incorporación de la muy amplia población excluida—, el marco

57 "Farc perdieron interés por la zona de distensión", en *El Tiempo*, 4 de enero de 2004; "E.U. busca duplicar sus militares en Colombia", en *El Tiempo*, 22 de marzo de 2004; "Los cristalizadores de las Farc", en *El Tiempo*, 21 de marzo de 2004; "Casi medio siglo en el monte", en *El Tiempo*, 29 de mayo de 2004; "Objetivo: mutilar", en *Semana*, 1.152, 31 de mayo a 7 de junio.

general que cubre la fortaleza política del Estado es su legitimidad. La confianza de la opinión pública en un gobernante o en ciertas instituciones, aunque guarda relación con la legitimidad del Estado, no es lo mismo. Una confianza estable en las instituciones básicas del Estado es la mejor garantía de su fuerza política. Sin legitimidad, sin credibilidad, sin confianza de la población en el Estado y en sus distintas instituciones no es posible ganar una guerra. No se trata necesariamente de una presencia física, sino también simbólica, cuya percepción no puede deducirse sólo de la llamada opinión pública. Las encuestas de opinión, por ejemplo, son en esencia inestables; de ahí la necesidad de hacerlas con frecuencia⁵⁸. La legitimidad institucional tiende a ser duradera y es la que permite formular políticas a mediano y largo plazo, políticas de Estado, es decir, políticas que no dependan de los vaivenes de la opinión pública, que no siempre coinciden con lo que es más adecuado para solucionar problemas estructurales.

En el repliegue a que se ha visto obligada por la presión de la fuerza pública, la guerrilla de las Farc ha optado por el uso del terrorismo como medio destacado para alcanzar su viejo objetivo de obtener el poder político del Estado. No obstante, aunque mermado, el carácter político de la guerrilla ha inhibido un mayor uso de este medio, frente a lo que podría haber

58 La "opinión pública nacional" que reflejan la mayor parte de las encuestas se limita a las cinco ciudades más grandes —escaso 30% de la población total, según proyección del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane)— y a una representatividad dudosa de la amplia población urbana excluida en esas ciudades.

hecho según su capacidad militar. Por otra parte, sus necesidades financieras la han forzado a profundizar su relación con el narcotráfico y a incrementar actividades bandoleriles, como el secuestro y la extorsión. Todos estos medios van en detrimento del apoyo social, nacional e internacional, que requiere como guerrilla. La cruzada occidental en contra del terrorismo y la obsesión estadounidense frente al narcotráfico han minado su viculación con el exterior. El atentado al club El Nogal, en febrero de 2002, que pretendió ampliar su potencialidad militar mostrando avances en su objetivo de urbanizar la guerra y golpear a la "burguesía", afectó políticamente a la guerrilla, restándole capacidad de acción. Golpes específicos de las Farc, como el efectuado en febrero de 2004 en la ciudad de Neiva, que produjo destituciones importantes en la fuerza pública por parte del gobierno nacional, debido a falencias en el manejo de la inteligencia, no son suficientes para destacar su capacidad militar. Tampoco lo son las acciones armadas adelantadas a mediados de 2004⁵⁹.

La ofensiva estatal en el sur del país mediante el Plan Patriota —activado por asesoría y ayuda específicas de Estados Unidos—, luego del éxito en Cundinamarca, obligó a esta guerrilla a cuidar otros frentes geográficos importantes, por ser corredores de comunicación entre sus bloques o fuente de recursos ligados al narcotráfico, para beneficio propio o

59 "Cómo decidió Uribe el remezón", en *El Tiempo*, 27 de febrero de 2004; "Amargo despertar", en *Semana*, 1.139, 1 a 8 de marzo de 2004; "Ofensiva militar en diez departamentos", en *El Tiempo*, 17 de marzo de 2004; "Golpeada retaguardia de 'El Mono Jojoy' en el sur", en *El Tiempo*, 5 de julio de 2004; "Cuarenta días de violencia recrudescida", en *El Tiempo*, 27 de julio de 2004; "Los últimos golpes de las Farc", en *El Tiempo*, 12 de agosto de 2004.

de paramilitares. Pero la competencia con el paramilitarismo, en áreas estratégicas como el Catatumbo, llevó a las Farc a cometer otro error político con la horrenda masacre, en junio de 2004, de treinta y cuatro 'raspachines' de coca cerca de La Gabarra. Luego, en agosto, repitieron, con diez campesinos masacrados en la misma región⁶⁰.

En estas circunstancias, las Farc han profundizado su tendencia hacia una derrota política, que de ninguna manera pueden recuperar por medios militares o con acciones políticas con poca fortaleza, como su insistencia en un intercambio humanitario. Esta tendencia podría conllevar, en un plazo incierto, una derrota militar, siempre y cuando la ofensiva de la fuerza pública sea sostenible, mediante una revisión a fondo de la política de seguridad democrática, no sólo en lo militar —que es indispensable—, sino ante todo en la conversión de esta política gubernamental en una política de Estado. Para ello, debe incorporar, necesariamente, la meta de legitimación real que requiere el Estado para desarrollar la democracia y, por ende, solucionar el conflicto armado. Para el efecto, una política social requiere desarrollar tendencias sostenidas de inclusión de sectores que alimentan el conflicto armado: grupos que son fuente de reclutamiento de combatientes y sectores marginados que apoyan a las organizaciones armadas, como son los 'raspachines', los campesinos marginados y las poblaciones urbanas excluidas.

60 "Bloqueo a corredores de Farc", en *El Tiempo*, 4 de marzo de 2004; "En marcha, 'Plan Patriota' contra las Farc", en *El Tiempo*, 25 de abril de 2004; "Masacrados 34 raspachines en el Catatumbo", en *El Tiempo*, 16 de junio de 2004; "Meta del Plan Patriota es traer a Farc a la mesa", en *El Tiempo*, 24 de junio de 2004; "Plata para el Plan Patriota", en *El Tiempo*, 17 de julio de 2004; "Otra masacre en el Catatumbo", en *El Tiempo*, 12 de agosto de 2004.

Hay que recordar que Colombia ocupa uno de los primeros lugares en el mundo en concentración del ingreso, exclusión social, pobreza y desplazamiento forzado. Esta tragedia nacional persistente traduce la extrema indolencia de las clases dirigentes para despojarse de sus privilegios económicos, políticos y sociales en beneficio de la democracia⁶¹.

Pero el ambicioso Plan Patriota que adelantan con prioridad las fuerzas militares en la amazonia, en lo que se conoce como retaguardia estratégica de las Farc, presenta sus bemoles. Tiene en su haber que mientras no se desarticule esa retaguardia la capacidad de reproducción de la guerrilla continúa, así sea con mayores dificultades. Pero presenta la desventaja de que el área en cuestión es poco conocida por la fuerza pública, demasiado extensa, de acceso difícil y costoso, y aún de mayores costos para mantener y controlar, además de que estos problemas inciden en las consecuencias negativas para la población residente que se ve acosada y presionada a aumentar el grave problema de desplazamiento. La recurrente y errónea manera de ejecutar operaciones

61 La evasión de la obligación constitucional del servicio militar obligatorio hace parte de los privilegios de clase. Cumplir con esta obligación es clave mientras al Estado le sea difícil financieramente emprender la profesionalización total de su fuerza pública. Así, se forzaría a las elites y a las clases medias a que comprendieran lo que significa afrontar personalmente con las armas —no mediante otras clases sociales interpuestas—, de manera legítima, el conflicto armado. De ahí se derivaría una vía para ver la guerra con ojos políticos, en lugar del predominio de la visión de fuerza como medio principal para su solución. Esta medida es estratégica y requiere de una entereza política que no ha existido en la clase dirigente. Fue oportuna la publicación de la Fundación Seguridad & Democracia, *El servicio militar en Colombia. Inequidad, corrupción y propuesta para su reforma*, Bogotá, 22 de junio de 2004.

va en contravía de la crucial ganancia política que significa tener a la población local a favor de la fuerza pública y, por ende, garantizar el control territorial⁶².

Por otra parte, las circunstancias adversas financieras y de capacidad logística y de relevo de efectivos hace que sea difícil de sostener la ofensiva del Plan Patriota en esa región en un tiempo prudencial. Además, la persistente dispersión del dispositivo militar en el país no es para nada adecuada. Por eso, sin descuidar cierto control en lugares claves de la amazonia, tal vez hubiese sido preferible adelantar primero operaciones similares a la que tuvo éxito en Cundinamarca, en áreas neurálgicas de Arauca —que no ha podido recuperarse pese a los esfuerzos de la fuerza pública—, Cauca, Catatumbo, Antioquia y Urabá. El importante avance en la recuperación de las cabeceras municipales, mediante los “soldados de mi pueblo” y la Policía nacional, se ha dificultado en estas y otras zonas con problemas arraigados de desorden público. Hubiese sido preferible también confrontar zonas en disputa de las Farc con el paramilitarismo, ya que la degradación política y la conjunción de intereses entre estas fuerzas ha llevado a que establezcan alianzas circunstanciales entre sí y con los narcotraficantes, frente a los recursos de la coca, la amenaza de la extradición y la ofensiva de la fuerza pública, ahora menos proclive a ser condescendiente con los

62 “Éxodo en el sur del país por el ‘Plan Patriota’”, en *El Tiempo*, 7 de mayo de 2004; “Los pueblos del ‘Plan Patriota’”, en *El Tiempo*, 25 de mayo de 2004; “El río de la guerra”, en *Semana*, 1.159, 19 a 26 de julio de 2004.

paramilitares. Todo esto, sin mirar el agravamiento de la crisis humanitaria que sufre la población civil⁶³.

El tercero y último de los frentes armados son los paramilitares. Durante el gobierno del presidente Uribe ha aumentado su confrontación con la fuerza pública debido al carácter ofensivo de esta, aunque quizá no lo que hubiera sido deseable. Subsisten afinidades oficiales importantes con los paramilitares, pero hay que reconocer que ya no son vistos necesariamente como aliados del Estado. La presión gubernamental para enfrentar el narcotráfico y la estrecha relación de esta actividad con los paramilitares ha obligado a la fuerza pública a incluirlos en sus operaciones. El proceso de diálogo en Santa Fe de Ralito no ha mermado este conflicto, no obstante que cuenta con la complacencia militar, policial y la que se observa en círculos de la dirigencia política. Los grupos que parece están en diálogo —bloque Norte, bloque Central Bolívar y bloque Centauros— son federados, disímiles y están articulados con los narcotraficantes. Igual ocurre con los que están por fuera, relativamente menores pero igualmente dañinos y contaminados —bloque Hélder Cárdenas, Autodefensas del Magdalena Medio y Autodefensas Campesinas del Casanare—. Por ello, la capacidad oficial de manejo y control de los paramilitares a nivel nacional es imposible. Son fuertes en Córdoba, Urabá, Magdalena Medio, Sucre, Cesar, Bolívar,

63 "Coca une a las Farc con los paramilitares", en *El Espectador*, 4 de abril de 2004; "El nuevo enemigo", en *Semana*, 1.151, 24 a 31 de mayo de 2004; "Uribe cuestiona seguridad en Tame", en *El Tiempo*, 15 de junio de 2004; "El atlas de la guerra", en *Cambio*, 572, 14 a 21 de junio de 2004.

Cauca, Putumayo, Meta y Caquetá, y se fortalecen en las ciudades⁶⁴.

El paramilitarismo en Colombia es un fenómeno estructural que tiene hondas raíces en la persistente debilidad política del Estado. Ha sido una de las maneras de sustituir al Estado por parte de los intereses privados dominantes, legales e ilegales. Sin duda, cuenta con más apoyo en grupos sociales que las guerrillas, y tales grupos tienen mayores recursos y poder. De ahí los riesgos que presenta la ambigua negociación que no termina de comenzar y la inmensa dificultad para llegar a una solución conveniente para el país, que permita iniciar de manera sostenida la erradicación de este gravísimo problema. El asunto es aún más peligroso si se observa la penetración que ha tenido el paramilitarismo —junto con el narcotráfico— en la población deprimida, pero sobre todo en la dirigencia del país. No son fortuitas las sucesivas concesiones sin contraprestaciones que han recibido los paramilitares en las “negociaciones” con el gobierno. Tampoco, el escándalo provocado con la visita de tres de sus connotados jefes al Congreso. Las contadas exigencias que el presidente les ha hecho han sido respuestas —por necesidad política— a las persistentes críticas nacionales e internacionales⁶⁵.

64 “‘Narcos’: la cuarta generación”, en *El Tiempo*, 18 de enero de 2004; “Uscátegui acusa”, en *Cambio*, 561, 29 de marzo a 5 de abril de 2004; “¿Ciudad perdida?”, en *Cambio*, 562, 5 a 12 de abril de 2004; “E.U. enfrenta al cartel del Norte del Valle”, en *El Tiempo*, 7 de mayo de 2004; “Con quién se está negociando”, en *Semana*, 1.154, 14 a 21 de junio de 2004; “Lista zona neutral ‘para’”, en *El Espectador*, 20 al 26 de junio de 2004.

65 “La agenda de las AUC es el terrorismo” y “Las malas compañías”, en *Cambio*, 574, 28 de junio a 5 de julio de 2004; “Gobierno gana pulso a ‘paras’”,

El paramilitarismo es el reto de mayor trascendencia para la política de seguridad democrática. Como está diseñada y en la forma como se ejecuta está lejos de tener los recursos políticos para afrontar este magno problema con posibilidades de éxito. El rediseño a fondo que requiere esta política —como se mencionó— permitiría doblegar con mayor prontitud a la subversión, en la medida en que se debilite el paramilitarismo. Aunque la idea de que el paramilitarismo es funcional para el Estado está menos arraigada, aún subsiste en grupos poderosos, debido a las prerrogativas antidemocráticas de que disfrutaban y a la penetración de sus representantes en algunas instituciones y en la clase política. Sin lugar a dudas, esta situación plantea el mayor riesgo que tiene la democracia en el país.

Resta mirar un “enemigo”, que aun cuando ha sido incorporado a la órbita de lo militar, su tratamiento exclusivo mediante la fuerza no es el más adecuado. Se trata del problema de las drogas, que ha permeado toda la estructura social y no solamente las actividades ilegales. Este hecho hace que se fusionen de manera circunstancial intereses opuestos, como es el caso de guerrillas y paramilitares, e incluso que estimule

* en *El Tiempo*, 30 de junio de 2004; “Comienza historia en Ralito”, en *El Tiempo*, 2 de julio de 2004; “Dos gallos tapados en Ralito”, en *El Tiempo*, 4 de julio de 2004; “Infierno en Barranquilla”, en *Cambio*, 575, 5 a 12 de julio de 2004; “E.U. pide a jefe de las AUC ‘Jorge 40’”, en *El Tiempo*, 17 de julio de 2004; “Para quién trabajan”, en *Semana*, 1.159, 19 a 26 de julio de 2004; “En el corazón de la guerra paramilitar de los Llanos”, en *El Tiempo*, 25 de julio de 2004; “Dura crítica de E.U. a visita ‘para’”, en *El Tiempo*, 30 de julio de 2004; “Paras en el Congreso”, en *Semana*, 1.161, 2 a 9 de agosto de 2004; “Ultimátum de presidente Uribe a ‘paras’ del Llano”, en *El Tiempo*, 3 de agosto de 2004; “Comisionado explica ultimátum”, en *El Tiempo*, 7 de agosto de 2004; “El misterioso avión”, en *Semana*, 1.162, 9 a 16 de agosto de 2004.

las divisiones de esta última fuerza. Permea también intereses legales poderosos que encubren actividades de los narcotraficantes, como son el sistema financiero y la propiedad inmobiliaria. Además, el narcotráfico alimenta el crimen organizado y la delincuencia común. Esta situación, sumada a la corta visión oficial regida por los cánones de Estados Unidos, de un tratamiento punitivo único a las manifestaciones más visibles del problema de las drogas, deja ver la necesidad urgente de revisión de la política de seguridad democrática, con el fin de que considere este asunto y sus múltiples manifestaciones, además de lo señalado anteriormente⁶⁶.

No es, pues, tarea fácil evaluar la política de seguridad democrática. Asumirla en forma coyuntural, como es costumbre, da lugar a muchos entusiasmos, pero dada la fragilidad de los logros alcanzados se requiere una visión histórica, no solamente con respecto a acontecimientos pasados, sino ante todo hacia el futuro. No han sido pocos los entusiasmos similares que la opinión pública ha tenido a lo largo de la historia. Basta recordar el comienzo del Frente Nacional, la iniciación de los procesos de paz en los años ochenta, la promulgación de la constitución de 1991 y el triunfo en las elecciones del presidente Uribe. Mientras no se aborden con responsabilidad, profundidad y persistencia los problemas estructurales del país, como son la debilidad política del Estado, la impunidad, la concentración de la riqueza, el desempleo, la exclusión social, la politiquería, la corrupción, los privilegios antidemocráticos y la desvalorización ética y moral de numerosos grupos de todas las clases sociales, el

66 "El complejo cuadro de la coca", en *El Tiempo*, 26 de junio de 2004.

país no podrá salir adelante. Esto no implica que no haya que abordar de inmediato el problema de la seguridad y su componente militar, consecuencia de los anteriores, los cuales conforman el contexto político y social que lo determina.

BIBLIOGRAFÍA

- CAMBIO*, revisión sistemática, agosto de 2002 a agosto de 2004.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley No. 18-03 estatutaria, "mediante la cual se adopta el estatuto nacional para enfrentar el terrorismo".
- . Proyecto de ley No. 22-03, "por el cual se dictan disposiciones sobre la seguridad y defensa nacionales".
- CUNDINAMARCA*, 8 de noviembre de 2003.
- DIARIO OFICIAL*, números 44.896 y 44.897, agosto de 2002; 44.930, septiembre de 2002; 45.043, diciembre de 2002.
- EJÉRCITO NACIONAL. *¡A la ofensiva por Colombia!* Bogotá, agosto de 2003.
- EL ESPECTADOR*, 7 de marzo de 2004; 4 de abril de 2004; 20 al 26 de junio de 2004; 27 de junio al 3 de julio de 2004.
- EL TIEMPO*, revisión sistemática, agosto de 2002 a agosto de 2004.
- FUNDACIÓN SEGURIDAD & DEMOCRACIA. s. f. *Coyuntura de seguridad. Octubre-diciembre de 2003. Informe especial, seguridad: balance 2003 y perspectivas 2004*. 3. Océ & Marketing Ltda. Bogotá.
- . 2004. *Coyuntura de seguridad. Informe especial, Evaluación semestral de seguridad 2001-2004*. 5. Océ & Marketing Ltda. Bogotá. Julio.
- . 2004. *El servicio militar en Colombia. Inequidad, corrupción y propuesta para su reforma*. Bogotá. 22 de junio.
- LEAL BUITRAGO, FRANCISCO. 2002. "La seguridad: difícil de abordar con democracia". En *Análisis Político*. 46. Bogotá. Mayo-agosto.

- OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. "Comunicado de prensa". Bogotá, 28 de agosto de 2003.
- PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO. 2003. *El embrujo autoritario. Primer año de gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Natalia Paredes. Bogotá. Septiembre.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. 2002. *Bases del plan nacional de desarrollo, 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. DNP. Bogotá.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. 2003. *Política de defensa y seguridad democrática*. Ministerio de Defensa Nacional. Bogotá.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (UNDP). 2003. *El Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. PNUD. Bogotá.
- SEMANA, revisión sistemática, agosto de 2002 a agosto de 2004.
- SEMINARIO TERRORISMO, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA, Bogotá, 15 de junio de 2004.
- STEWART, PHIL. "Colombia asks Neighbors to Join Drug War", October 15, 2002, <<http://www.ciponline.org/demilita.htm>>

La vulnerabilidad estructural de la agenda de seguridad ecuatoriana frente al deterioro regional andino

Pablo Celi

ASPECTOS CRÍTICOS PARA LA DETERMINACIÓN DE PRIORIDADES EN SEGURIDAD

DISTORSIONES POLÍTICAS Y ESCOLLOS INSTITUCIONALES

El mito de la *seguridad hemisférica* constituye un factor que distorsiona profundamente la definición de las agendas de seguridad nacionales y regionales de los países latinoamericanos. Ha condicionado su perspectiva política e institucional, ocultando las problemáticas *subregionales* reales, y ha coadyuvado a que se postergue el desarrollo de mecanismos colectivos y cooperativos eficaces.

En el conjunto de la región se mantiene el desfase entre las definiciones de seguridad hemisférica y las prioridades reales que se derivan de la diversidad de intereses y contextos de seguridad, manifiestos en la multiplicidad de agendas y en las diferencias en la determinación de objetivos y expectativas respecto de los modelos de cooperación inter-estatal.

Las definiciones de seguridad multidimensional y cooperativa no expresan la integración de objetivos y concepciones nacionales ni se han incorporado en las definiciones de políticas de seguridad y defensa de los Estados.

A partir del supuesto de la seguridad hemisférica, en ausencia de políticas e instituciones multilaterales efectivas, la posición hegemónica de Estados Unidos ha venido definiendo las dimensiones regionales y subregionales en materia de seguridad y defensa, por la preeminencia de su política y de relaciones bilaterales en la determinación de las agendas comunes.

Entre los países del área andina no media un sistema ni definiciones políticas comunes de seguridad y defensa con estructuras institucionales para la resolución colectiva de conflictos entre vecinos de crisis subregionales. Al carecer de un esquema de seguridad colectiva subregional, la tendencia ha sido a asumir la agenda del más fuerte o a determinar las prioridades desde la situación más crítica.

En estas condiciones, la difusión de políticas unilaterales, carentes de una perspectiva colectiva, conduce a la apreciación imprecisa de los factores reales de riesgo, estructurales y coyunturales, que pesan sobre la estabilidad y el equilibrio subregional, dando lugar a jerarquías arbitrarias en los aspectos de seguridad, carentes de fundamento para políticas compartidas.

En los hechos, la determinación de las prioridades de seguridad en las agendas nacionales ha estado sujeta a la percepción de amenazas en torno al narcotráfico y el terrorismo, o a problemas tradicionales de fronteras o recursos, a partir de las cuales se han venido decidiendo las preocupaciones de política exterior, en las actividades de seguridad y en las orientaciones institucionales del sector de la defensa.

En los países del área andina, las percepciones deformadas y su falta de correspondencia con los cursos reales de acción política y militar, por la falta de autenticidad y vigencia de las amenazas supuestas, ha impedido la definición de una agenda de seguridad regional e, incluso, de agendas binacionales, manteniendo las agendas políticas y militares cautivas de la difusión y generalización de amenazas e imperativos de seguridad que no corresponden a la verdadera dimensión de los fenómenos y problemas de seguridad propios de sus realidades nacionales, vecinales y subregionales.

En el caso de Ecuador, y tal como sucede en otros países de la región, muchos aspectos de las formulaciones en materia de seguridad se desprenden de la inducción de una temática exógena, como resultado de la asunción y reproducción de percepciones y designios que no corresponden a situaciones de riesgo vigentes para el país ni a intereses nacionales, como el caso de la generalización axiomática de apreciaciones y actividades en torno a problemas como el narcotráfico y el terrorismo.

En tanto este tipo de formulación carece de asidero cierto en los escenarios nacionales, vecinales y nacionales, se incorporan sin un sentido realista en las definiciones políticas de seguridad y defensa del país, distraendo sus objetivos, funciones y misiones. A partir de allí, son constantes las desconexiones entre las definiciones doctrinarias —en las que se recogen nociones de seguridad y apreciaciones estratégicas hemisféricas y subregionales difundidas en los instrumentos de cooperación multilateral— y los lineamientos políticos efectivos de seguridad y defensa nacional y la orientación de las directivas y actividades operativas, policiales o militares.

Otro factor, interno, que induce graves distorsiones en la política de seguridad y defensa ecuatoriana, está ligado a la inercia de la vieja doctrina de seguridad nacional, cuyas formulaciones de defensa territorial y seguridad interna, propias de la guerra fría y de épocas durante las que la relación civil-militar en América latina estuvo determinada por relaciones autoritarias, se proyectó ideológicamente en las definiciones políticas y en las estructuras institucionales.

Estas concepciones de la seguridad continúan gravitando en la anquilosada estructura funcional y operativa de los denominados frentes de seguridad interna y externa, así como en metodologías de análisis, interpretación, información e inteligencia militar y policial, y se reproducen acríticamente en ciertos hábitos y rutinas de sectores militares y policiales y de la burocracia civil ligada a la seguridad nacional.

El mantenimiento de estas ambigüedades y distorsiones en la definición de los objetivos de seguridad y defensa profundiza los desfases entre las políticas exterior y de seguridad y defensa, con el riesgo de que haya una agenda doble o de la vigencia fáctica de una agenda encubierta en materia de seguridad, ajena a las percepciones y voluntad ciudadanas.

Mientras que en el último periodo las orientaciones y actividades de política exterior se dirigen hacia objetivos de índole económica con el fin de consolidar esquemas de integración y ampliar fronteras comerciales y se ocupan de acciones políticas en foros multilaterales, cumbres presidenciales, encuentros hemisféricos y subregionales e instancias de integración multilateral; muchas acciones de seguridad se deslizan hacia imperativos policiales o emergencias militares en torno a situaciones de fuerza, fundamentalmente aquellas que tienen

relación con el conflicto colombiano y su irradiación en la zona norte del país.

Resulta particularmente paradójico que, cuando declaraciones de política exterior promueven como objetivo político el establecimiento de una zona de paz y cooperación en el área andina, algunas actividades de la defensa sean empujadas a una mayor participación en la militarización del conflicto colombiano, aunque sea por la vía de una presencia de control más extendida, intensiva y de mayor magnitud en cuanto a la movilización militar hacia la zona norte y nororiental del país.

Estas situaciones políticas contradictorias generan un escenario propicio a las distorsiones institucionales en las relaciones y competencias en seguridad, que muchas veces enfrentan las perspectivas de las fuerzas armadas, la Policía nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores, al extremo de generar múltiples agendas sectoriales, en muchas ocasiones contrapuestas.

Las fuerzas armadas y la Policía nacional han realizado actividades paralelas, sobrepuestas e, incluso, confrontadas en asuntos de narcotráfico y terrorismo, que generan un ambiente de resistencias y desconfianzas que restringen las relaciones y la cooperación interinstitucionales. También ha habido disensos entre las fuerzas armadas y el servicio exterior en tomo a asuntos relacionados con la soberanía ante actividades de terceros países en espacios territoriales, política bilateral o temas multilaterales.

En el último periodo, a partir de la elaboración del *Libro blanco* de la defensa nacional (2002) y de la intensificación de los foros de debate hemisférico, sobre todo con motivo

de la Conferencia especial de seguridad en México (octubre de 2003), es posible advertir también la débil incidencia institucional en las nuevas formulaciones políticas sobre seguridad multidimensional, cooperativa no estrictamente militar, y los desajustes en los mecanismos de decisión, gestión y control del sector de la seguridad y la defensa nacional.

No siempre hay correspondencia entre las concepciones políticas, los mecanismos institucionales y las prácticas concretas. En la propia estructura del *Libro blanco* ecuatoriano son grandes las diferencias de enfoque presentes en las caracterizaciones de la seguridad hemisférica y regional, y las correspondientes a las determinaciones de la doctrina, política institucional y directrices operativas de las fuerzas armadas del país.

LA IDENTIDAD DE LA AGENDA Y EL ORIGEN DE LAS PRIORIDADES

En la definición de las prioridades de las actividades de seguridad y defensa del Ecuador intervienen dos tipos de factores: los que corresponden a intereses nacionales y los que se desprenden de una agenda inducida por factores exógenos.

Los primeros tienen que ver con la percepción que tienen la sociedad ecuatoriana y sus instituciones de los factores de riesgo que se desprenden del impacto de conflictos vecinales y de seguridad subregional; y los segundos se relacionan con las denominadas *nuevas amenazas* y *amenazas asimétricas*, que en ocasiones se vuelven determinantes y principales, y que provienen de la apropiación mecánica de objetivos de la política exterior estadounidense y su sistema de asistencia militar, articulados en torno a cuestiones de narcotráfico y terrorismo.

*Las prioridades nacionales:
del conflicto territorial a la violencia transfronteriza*

Concluido el conflicto territorial con el Perú, que determinó durante décadas la agenda de seguridad ecuatoriana en forma exclusiva, la escalada del conflicto colombiano, con su tensión armada e impactos derivados en varios campos, ha concentrado las preocupaciones de seguridad ecuatorianas.

La vigencia de tal determinación significa que aún son prioritarios aspectos de la agenda tradicional de las relaciones bilaterales con Perú, en las que está pendiente el cumplimiento parcial de los acuerdos de solución del diferendo territorial y un desacuerdo no declarado en torno a la delimitación marítima.

Siendo Ecuador el país vecino más afectado por el conflicto colombiano, los problemas de seguridad *para una agenda específica de prioridades nacionales* tienen relación, en primera instancia, con los efectos del conflicto interno de Colombia en las relaciones de vecindad y la seguridad fronteriza, por sus impactos económicos, políticos y sociales.

Sin que medie un tratamiento conjunto, se ha ido dando un involucramiento unilateral *de facto*, ajeno a consideraciones de seguridad subregional y nacional, por la irradiación de los efectos del conflicto armado colombiano y la tendencia a la regionalización a la que dio lugar el Plan Colombia y su militarización progresiva, que han impuesto un estatus de *conflicto subregional*.

Ecuador, al igual que Brasil, Perú y Venezuela, han visto que este conflicto cobra mayores dimensiones y genera situaciones de inseguridad en un área en la que concurren cinco

países, lo cual motiva el incremento del peso de esta problemática en sus preocupaciones de seguridad y defensa nacional y la magnitud de las actividades orientadas a neutralizarla en sus fronteras y territorios próximos a las áreas críticas.

Entre los impactos económicos sobre Ecuador, está la contracción de los mercados y el retraso que impone a la integración subregional, sometida a los imperativos de un estatus bélico y no a las demandas del desarrollo económico; la destrucción de cultivos y medio ambiental por efecto de las fumigaciones; el riesgo del traslado de cultivos de uso ilícito y de laboratorios y el fomento de la economía informal; la reproducción de redes de narcolavado en el sistema financiero nacional, y el retraso de y el condicionamiento a los programas de desarrollo local.

En lo social los impactos se derivan de los desplazamientos poblacionales y la presencia de refugiados colombianos, provocados por los enfrentamientos armados o las fumigaciones, que incrementan la presión social y laboral de los desplazados internos en territorio ecuatoriano, ahondando el problema social y político, en tanto genera sectores sociales vinculados a la economía irregular articulada en la cadena del narcotráfico.

El Estado ecuatoriano debe enfrentar la demanda de seguridad de sus habitantes, afectados por la presión demográfica generada por los desplazamientos desde Colombia e internos, que evidencian una tendencia creciente¹ en zonas

1 El total de refugiados formalmente registrados desde enero de 2000, a finales de 2003, fue de 4.849 de un total de 18.863 solicitudes. A esto hay que añadir el ingreso de colombianos a territorio ecuatoriano, en proporciones no determinadas, sin ningún tipo de control migratorio.

frágiles de la amazonia: poblados con bajo desarrollo, sin infraestructura ni asentamiento urbano sólido.

Las tensiones sociales crecen también por el impacto destructivo que tienen las fumigaciones sobre el suelo agrícola, las fuentes de agua y el bosque natural, que dificultan los planes de cultivos alternativos, afectan al campesinado —que sería el principal actor de los programas de desarrollo alternativo—, e inducen migraciones forzosas e incrementan el índice de desempleo, con lo cual se ha agravado la polarización social y la desconfianza de las políticas estatales y se han suscitado conflictos entre diversos actores: gobierno, poblaciones, sectores campesinos e indígenas, organizaciones internacionales y actores políticos.

Están presentes también los problemas de inseguridad social derivados de las acciones delictivas que concurren en el entorno conflictivo, asentadas en la actualidad en zonas rurales, y que tienden a irradiarse progresivamente hacia escenarios urbanos.

Desde el punto de vista político, la regionalización del conflicto impone límites a la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y en las actividades de seguridad militar, al establecer condiciones de fuerza en una franja de seguridad que depende, fundamentalmente, de la evolución interna del conflicto en Colombia, dependiente de la movilización en las zonas de tensión armada. En consecuencia, Ecuador debe enfrentar situaciones de violencia en los perímetros próximos a las áreas afectadas por las operaciones militares en Colombia, con un margen mínimo de iniciativa propia ante escenarios que se configuran fuera de su control.

En la dimensión militar, a partir de 2000 el Plan Colombia se articuló con una proyección regional andina y amazónica de la política exterior de Estados Unidos, ampliada con la denominada Iniciativa Regional Andina², cuya implantación se fue convirtiendo, desde entonces, en una amenaza a la paz regional. Además, los países del área carecen de un plan regional frente a la iniciativa regional de Estados Unidos, articulada a las orientaciones oficiales colombianas y su ampliación en el contexto de la política de guerra contra el terrorismo implementada después del 11 de septiembre de 2001.

Esta intervención no declarada de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano configura una amenaza regional, que incluye el desbordamiento bélico progresivo, agravada por la presión del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-) para lograr el compromiso de la comunidad internacional, fundamentalmente la andina³ con su política de fuerza.

El gobierno colombiano actual, con su política de defensa y seguridad democrática y su aplicación por medio del denominado Plan Patriota, busca ampliar las acciones militares localizadas, en la perspectiva de desabastecer a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), aislar sus

- 2 *Política de Estados Unidos con respecto a la región andina*. Conocida como Iniciativa Regional Andina, que estableció las bases para la nueva asistencia militar al Plan Colombia, en mayo del 2001.
- 3 Colombia convocó a una cumbre regional de cancilleres y ministros de Defensa, el 12 de marzo de 2003, para discutir una estrategia conjunta contra el terrorismo y el narcotráfico, resultado de la cual se aprobó un documento de ocho puntos en los que se adquiere el compromiso de mejorar el control y el combate al narcotráfico y al terrorismo.

frentes de operación y lograr el control territorial en zonas de tradicional presencia insurgente. Esta política buscaría apoyarse en operaciones militares conjuntas en el contexto de acuerdos binacionales y mediante el impulso de reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar), extendiendo su ámbito al narcotráfico y al terrorismo como *nuevas amenazas*, lo que permitiría la intervención de tropas multinacionales.

El giro de fuerza que viene adoptando la política oficial colombiana fomenta la movilización militar unilateral de cada uno de los países del área ante la posible ampliación del conflicto, con la consecuente concentración de fuerzas armadas en la zona —incluidas fuerzas militares estadounidenses en progresivo aumento en territorio colombiano— y amenaza con una escalada armamentista regional, pudiendo desencadenar una crisis militar en la región.

El apoyo de Estados Unidos con asistencia económica y militar, el incremento de efectivos militares y policiales y el aumento de la presencia de fuerzas militares de ese país en Colombia, constituyen factores que afectan el equilibrio regional y pueden llegar a percibirse como una amenaza potencial a los países vecinos. Bajo el modelo de los denominados conflictos de baja intensidad, el territorio ecuatoriano podría convertirse en una vía de acciones militares multinacionales.

Esta extensión militar del conflicto colombiano impone una situación de guerra irregular en la subregión, que obliga a formular de nuevo el papel de las fuerzas armadas nacionales, afectando severamente las proyecciones multidimensionales de la seguridad vecinal, subregional y amazónica, en cuanto genera situaciones de riesgo interno a los países colindantes

que condicionan la agenda de cooperación interestatal a los aspectos militares.

La regionalización del conflicto colombiano, por su amplio impacto transfronterizo, puede constituirse en fuente de alta tensión en las relaciones entre los países del área dada la ausencia de una política común entre los Estados y las diferencias significativas en el tratamiento binacional, sujeto en cada caso a imperativos de seguridad nacionales frente a un país que está limitado en sus relaciones por la dependencia unilateral que tiene de la política de Estados Unidos para la región.

La escalada del conflicto en Colombia, la pérdida de control territorial por parte del Estado de ese país y las tendencias a la regionalización de sus proyecciones militares, hacen germinar lo que podría ser un nuevo tipo de conflicto interestatal, de dimensiones binacionales o multilaterales, derivado del impacto político y en la seguridad nacional de los Estados vecinos de las iniciativas unilaterales de fuerza por parte del gobierno colombiano, auspiciado por Estados Unidos.

El riesgo que tiene ese conflicto de desbordarse, y la extensión de sus impactos vecinales, ejerce un efecto de presión sobre la política exterior y de defensa de los países vecinos, que no necesariamente comparten ni la caracterización ni el tratamiento del problema por parte del gobierno colombiano, generando desacuerdos e, incluso, confrontaciones en torno a las orientaciones de política exterior y las acciones militares y de seguridad nacional.

Las diferencias de apreciación política y militar han dado lugar a varios desacuerdos explícitos e incluso a confrontaciones entre el gobierno colombiano y la mayor parte de sus vecinos: Venezuela ha mantenido una caracterización del conflicto,

de sus factores sociales y políticos y de las fuerzas intervinientes radicalmente opuesta a la apreciación oficial colombiana; Ecuador sostiene una posición de no intervención en lo que considera un conflicto interno, demandando del gobierno colombiano mayor control territorial y la apertura a una solución política negociada con el apoyo de terceros países; Brasil ha tratado de mantenerse fuera del conflicto, evitando caracterizar de terroristas a la guerrilla y evidenciando una visión política del problema del narcotráfico muy distante de la militarización de las respuestas, privilegiada en las agendas de seguridad colombiana y de Estados Unidos, con la que, en cambio, tiene mayor proximidad la posición peruana.

Es necesario, desde la perspectiva vecinal y regional, establecer un límite al involucramiento progresivo. Este proceso debe ser discutido y no suponerlo irreversible; es necesario confrontar una política de hechos consumados, manejada en forma simplista y administrativa, con el interés nacional y los objetivos de seguridad de cada uno de los países de la subregión frente al conflicto.

La agenda inducida: narcotráfico y terrorismo

Sobre la agenda de seguridad ecuatoriana pesa una determinación común a los Estados latinoamericanos, ligada a las formas que adopta la hegemonía regional de Estados Unidos en la definición de este tipo de agendas, en las que, lo regional se disuelve en una suerte de *cooperación colectiva bilateral*, basada en relaciones radiales con el *hegemón*.

Los países del área andina carecen de una política común que los diferencie de la agenda estadounidense y su articulación

subregional y bilateral, lo cual se ha evidenciado en las fluctuaciones reactivas de cada uno de ellos ante cada momento y orientación de la política exterior de Estados Unidos.

A partir de 1982, Estados Unidos definieron al narcotráfico como el problema central en su agenda de seguridad respecto a los Estados de la región andina, y, desde entonces, han venido impulsando una política antinarcóticos orientada a la erradicación de cultivos y la interdicción y control del tráfico de estupefacientes, que progresivamente ha ido privilegiando actividades en el campo policial y militar, en torno a las cuales se articula la cooperación militar sujeta al bilateralismo.

En la perspectiva estadounidense, la convocatoria al apoyo a su agenda antinarcóticos ha condicionado el tratamiento de los temas de seguridad subregional y la cooperación militar bilateral, determinando las funciones políticas, económicas e institucionales de la asistencia militar, la naturaleza de los sistemas de operación policial y militar en la región⁴ y las formas de cooperación con los servicios de seguridad de Estados Unidos.

Desde entonces, la posición de Ecuador, como país de tránsito de drogas y punto de lavado de dinero, viene subordinándose a los diagnósticos de seguridad de Estados Unidos, que

4 La cooperación militar de Estados Unidos constituye el régimen más extendido de cooperación militar, por medio de mecanismos de asistencia económica, tecnológica, operativa, provisión de armamento y sistemas militares. En la región andina, por ejemplo, operan diecisiete puestos de radar, con la siguiente distribución: siete radares de tierra: tres en Perú (Iquitos, Andoas, Pucallpa), tres en Colombia (Guaviare, Marandúa, Leticia), y uno en Ecuador, además de radares móviles en localidades secretas.

caracterizan al fenómeno de las drogas como una amenaza de naturaleza transnacional no convencional, circunscrito al ámbito policial y progresivamente al militar, sin diferenciar las fases de producción, distribución y comercialización, que determinan la naturaleza diversa del fenómeno en cada país, ni reconocer los factores sociales y económicos presentes en la base estructural del fenómeno.

Luego del 11 de septiembre de 2001, la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos se desplazó de la *guerra contra las drogas* al *combate mundial contra el terrorismo*, al que se articularon la política y las acciones antinarcóticos.

El interés de Estados Unidos por una política de seguridad hemisférica se ajustó a los objetivos inmediatos de su seguridad nacional, favoreciendo una *securitización* de la agenda política de la región y reemplazando el enfoque regional por el de las relaciones bilaterales privilegiadas⁵ y las acciones concentradas en zonas críticas⁶.

El unilateralismo de la campaña antiterrorista da prioridad al factor militar en la política exterior de Estados Unidos y condiciona las relaciones con los escenarios regionales de seguridad⁷. En el área andina, esta orientación toma forma en torno al tratamiento del narcotráfico y el terrorismo, mediante una mayor presión por acciones de fuerza, que incluye la

5 Cinco países, socios prioritarios: Brasil, Canadá, Chile, Colombia y México.

6 El área andina y la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay cobraron especial importancia en el enfoque antiterrorista hemisférico.

7 Es fuente de conflictos con los países Árabes, de Asia e, incluso, con sus aliados europeos en relación con la orientación estratégica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) y el alcance de las relaciones de seguridad trasatlánticas.

disposición a acciones preventivas en el marco del combate contra el *terrorismo mundial*⁸.

En este contexto y haciendo uso de las definiciones de *narcoguerrilla* y *narcoterrorismo* se reorienta la ayuda estadounidense destinada a combatir el tráfico de drogas hacia actividades de contrainsurgencia. A partir de estos conceptos se reducen la visión y el tratamiento político y social del problema de la violencia⁹, buscando asociar a las fuerzas armadas de la región con la proyección andina de la política militar de Estados Unidos en torno al Plan Colombia.

Esta caracterización forzada cumple objetivos tanto ideológicos como militares: de un lado, legitima una política de asociación internacional en torno a las proyecciones globales

8 La nueva estrategia de seguridad estadounidense incluye entre las organizaciones *terroristas* dentro de la campaña global posterior al 11 de septiembre de 2001, a cinco actores en la subregión andina, tres en Colombia y dos en el Perú, a partir de su caracterización unilateral del *eje del mal*.

9 La noción de *terrorismo* se usa como un recurso político-ideológico y no como una categoría rigurosa para definir la orientación estratégica de la defensa y la seguridad. Su implementación como eje del discurso estratégico de la seguridad de Estados Unidos, sirve para caracterizar a las fuerzas y actores internacionales y locales en función del alineamiento que los intereses del gobierno de ese país quieran lograr como sustento para sus acciones de fuerza en distintas regiones del globo. Su uso acrítico e indiscriminado favorece la confusión y la subordinación inconsciente a la orientación militarista de los ataques preventivos, eje de la proyección mundial de la estrategia de seguridad del gobierno del presidente George W. Bush (2001-).

El concepto de *narcoguerrilla*, distorsiona la visión y tratamiento político-social del problema de la violencia, condicionándolos a la militarización de la respuesta, desconociendo los factores estructurales de índole social y política y las fronteras entre el conflicto armado y el narcotráfico, que en sí mismo, no es un problema de seguridad ni defensa, sino de naturaleza delictiva, sujeta a acciones de control público, mediante acciones jurídicas, de control económico, de salud pública y, en última instancia, de policía.

de la política exterior de Estados Unidos y, de otro, posibilita la subordinación de las acciones militares en la subregión a las funciones de control del Comando Sur proyectadas sobre el escenario andino y amazónico.

La articulación del combate contra las drogas con una estrategia de control regional sobre el área andina y amazónica, mediante la permanencia de fuerzas militares estadounidenses en la región bajo la forma de diversos programas de cooperación antinarcoóticos justificados por la militarización del combate a la droga, refuerza la refuncionalización de las estructuras operativas del Comando Sur que se ha venido implementando luego de su salida de Panamá, por medio del establecimiento de bases de operación en el Caribe —Aruba y Curazao—, Centroamérica —El Salvador— y el área andina —Ecuador—¹⁰.

Esta priorización de las amenazas articula los mecanismos de presión y recompensa en torno a la ayuda militar, privilegiando su dirección en función de la aceptación y apoyo a los objetivos estadounidenses en materia de seguridad. Esta misma orientación está presente en los sistemas de entrenamiento y capacitación, que funcionan como factor de integración institucional militar, y en el destino de la asistencia militar ligada a la militarización de asuntos de policía y la *policialización* de las fuerzas armadas.

10 Las Forward Operating Location (FOL) han sido localizadas en Aruba: aeropuerto internacional Reina Beatriz (1999), con una inversión de 10,3 millones de dólares; en Curazao: aeropuerto internacional Hato (1999), en donde se invirtieron 43,9 millones de dólares; en Ecuador: base aérea Eloy Alfaro-Manta (1999), con un costo de 61,3 millones de dólares; y en El Salvador: Comalapa (2000).

En estas condiciones, estas prioridades de la agenda antinarcóticos y antiterrorismo no sólo carecen de proporciones y significación efectiva como riesgos de seguridad, sino que devienen factores que trastornan las relaciones entre los Estados y las estructuras de sus sistemas de seguridad y defensa.

En cuanto a las drogas, Ecuador no es un país productor, y de su ubicación en un corredor de tránsito y lavado de activos no se desprenden razones para considerar que sus condiciones de seguridad se encuentran afectadas por la acción de carteles u otro tipo de organización asentada en su territorio, con efectos de inseguridad ciudadana, fronteriza o internacional y, mucho menos, de alcance militar.

En Ecuador no ha habido actos de violencia terrorista que respondan a conflictos sociales o políticos internos ni tampoco relacionadas con tendencias o actores transnacionales. Tampoco están presentes en su realidad política formas de violencia social ascendente ni guerrillas urbanas o rurales.

Sin embargo, en algunos documentos y pronunciamientos de seguridad, incluido el *Libro blanco*, se reproducen, sin sustento, menciones a este tipo de *amenazas*, como si estas gravitaran en las condiciones políticas nacionales y en torno a ellas debiesen efectuarse actividades de seguridad o defensa nacional.

Mientras las prioridades nacionales de seguridad no superen las condiciones impuestas por su subordinación a la agenda exógena y sus urgencias de articulación en el área andina, los objetivos y los mecanismos nacionales, bilaterales y subregionales de la agenda de seguridad de los países andinos continuarán siendo debilitados por la imprecisión,

la ambigüedad y la indeterminación del contenido de las políticas.

En el área andina es imperativo avanzar hacia definiciones políticas y de defensa que preserven la soberanía y permitan la gestión cooperativa de la seguridad regional, sin concesiones que favorezcan la imposición del dominio unilateral por medio de la fuerza de las presiones sobre las relaciones bilaterales y del hábito de los hechos consumados.

Es necesario oponer a la unilateralidad en asuntos de seguridad acuerdos multilaterales amplios, que garanticen el principio de cooperación y confianza mutua como fundamento de las alianzas y actividades de seguridad colectiva.

En la región, las políticas de seguridad y defensa nacional autónomas y soberanas pueden ser el mejor contrapeso a las pretensiones de intervención violenta que se anuncian, fundamentalmente en torno a la frontera crítica de Colombia y su impacto sobre la subregión andina.

LAS RELACIONES BILATERALES: ENTRE LA UNIPOLARIDAD Y LA COOPERACIÓN REGIONAL MULTICÉNTRICA

EL BILATERALISMO RESTRINGIDO EN LAS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Ecuador, a pesar la dependencia de su comercio exterior con Estados Unidos, no ha logrado ser visto como un destino comercial para la política de ese país. Su ubicación geográfica respecto del conflicto colombiano y el escenario amazónico sobredeterminan las funciones de seguridad en las relaciones bilaterales.

Desde la década de 1990, el problema del narcotráfico es prioritario en la discusión y establecimiento de una agenda común; incluso el tratamiento de asuntos comerciales depende de los acuerdos en materia de combate al tráfico de drogas y las funciones políticas de la asistencia antinarcóticos en el ámbito militar y de policía.

La importancia de esta relación entre seguridad, política y economía en la política exterior de Estados Unidos para el hemisferio cobró fuerza con la búsqueda de un consenso continental que articule la integración comercial en torno al Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) y la visión hemisférica de la seguridad alrededor de la Organización de los Estados Americanos (OEA), mediante la reconstitución del Tiar y de la Junta Interamericana de Defensa, sin que se debilite la opción privilegiada por el bilateralismo en las relaciones con los diversos Estados de la región.

Con la Iniciativa Regional Andina definida en 2001, la administración Bush estableció su propia versión de la articulación entre economía y seguridad, que combina las preferencias comerciales con la asignación de mayores recursos de asistencia policial y militar para programas antinarcóticos, destinados a equipamiento, entrenamiento e infraestructura para el control de fronteras y la interdicción aérea, marítima y fluvial, al tiempo que instaba a regionalizar la participación de los Estados a partir de una mayor militarización del Plan Colombia¹¹. A partir de la crisis de seguridad nacional luego del 11

11 La Iniciativa Regional Andina incluye a Ecuador con 76,4 millones de dólares para programas antidroga: erradicación, interdicción y desarrollo alternativo. Esto expresa la presión sobre los países de la subregión para la implantación

de septiembre de 2001, esta combinación de mecanismos económicos y recursos de fuerza subordinó aún más las iniciativas de comercio a las prioridades de seguridad y defensa.

Esta dependencia se ha profundizado en el discurso político estadounidense, que liga los problemas de seguridad con la situación política de los países andinos. Desde el supuesto de inestabilidad política en Ecuador, Perú y Venezuela, los asuntos comerciales relacionados con el Alca y el Tratado de Libre Comercio (TLC), tratados bilateralmente, se vinculan a la calificación en democracia y seguridad por parte de Estados Unidos.

El uso de mecanismos económicos, como podría ser el caso del Alca, con fines de subordinación a una política de seguridad establecida unilateralmente desde los intereses nacionales de la potencia hegemónica, constituye una amenaza para el proceso de desarrollo de acuerdos comerciales regionales, en circunstancias en las que el vínculo de la seguridad con las condiciones de la economía y la institucionalidad política se convierte en fuente de presiones que comprometen el tratamiento de los problemas de la deuda, las inversiones de capital, la apertura de mercados, las políticas arancelarias y la transferencia de tecnología.

Del conflicto en la frontera con Colombia se deriva un aspecto fundamental que involucra a las relaciones bilaterales, referido a los costos económicos y políticos de la reorganización de las fuerzas armadas ecuatorianas, que implica un

de una política funcional a los objetivos de seguridad estadounidense y apoyo a su alianza privilegiada con la política de Colombia, mediante un presupuesto de asistencia con destino fundamentalmente militar.

cambio en el incremento de los niveles del gasto militar derivados de la concentración de efectivos, instalaciones y operaciones en la frontera norte y sus impactos sobre el presupuesto de defensa del Ecuador.

En este contexto, el impacto de la ayuda militar es un factor de tensión en las relaciones bilaterales, pues más allá de la seducción inmediata que pueda ejercer la oferta de recursos, es la cabeza de playa de una intervención que condena a las consecuencias del uso de esos recursos en una serie interminable de acciones de fuerza, que pueden ir creciendo en progresión geométrica hasta un punto en que cualquier ayuda deviene inválida frente a los costos sociales, económicos y humanos que deberá asumir el país, además de los institucionales para las propias fuerzas armadas.

En la relación de Ecuador con Estados Unidos tienen mucha importancia el vínculo de la cooperación antinarcoóticos y antiterrorismo con la conducción política, la estructura y las funciones de las fuerzas armadas y la Policía nacional.

El esquema de seguridad asociado a la participación de las fuerzas armadas en tareas antidrogas distorsiona las funciones y estructura de la institucionalidad militar y su modernización y profesionalización, a partir de la caracterización unilateral del problema de la droga como un asunto de seguridad e, incluso, de defensa, que impone a las fuerzas armadas una función de policía antinarcoóticos.

Esto ha repercutido en el tratamiento contradictorio de la cooperación militar bilateral en programas de equipamiento, entrenamiento y formación policial y militar, en cuanto su adscripción a la agenda antinarcoóticos y antiterrorismo establece las condiciones políticas e institucionales para su ejecución.

De esto se derivan conflictos institucionales en las fuerzas armadas por la imposición de misiones policiales y la desviación de sus diseños estratégicos en lo que se refiere a roles y misiones para atender a situaciones de riesgo inmediato en la frontera norte.

En el contexto de regionalización y militarización de la cuestión colombiana, otro aspecto conflictivo en la relación bilateral con Estados Unidos se configura en torno a la base de Manta, por la impugnación social y política al acuerdo y el descontento institucional en las fuerzas armadas respecto a sus funciones, el alcance de su utilización para la extensión hacia la región del conflicto interno de Colombia y los efectos sobre la unidad de mando militar en territorio ecuatoriano.

A pesar de las limitaciones legales que tiene el acuerdo para establecer la FOL en Manta, con funciones exclusivas de apoyo para actividades antinarcoóticos, en los hechos se trata de una base integrada al sistema de alarma aerotransportado operado por el Comando Sur, desde donde se efectúa una amplia gama de operaciones no sujetas a la información ni al control por parte de las fuerzas armadas ecuatorianas, que pueden ampliarse al apoyo logístico para operaciones militares de mayor escala, convirtiéndola en un objetivo militar que pone en riesgo la seguridad interna del país así como el estatus de no intervención que han mantenido las fuerzas armadas ecuatorianas.

Es fundamental advertir también la proyección amazónica de esta base, que ha sustituido las funciones operativas del Comando Sur, antes localizadas en Panamá y que abarcaba un área de seguridad que integraba Centroamérica, el Caribe y el Pacífico norte, y que a partir de la base de Manta

amplía esta zona de seguridad hacia el sur y la cuenca del Amazonas. En estas condiciones, la presencia estadounidense en Manta es fuente de tensión política y social interna y de desconfianza internacional sobre la proyección real de los compromisos asumidos y la proyección estratégica de las operaciones que se despliegan desde la misma.

Las agrupaciones políticas y la opinión pública ecuatoriana conminan al gobierno nacional para que anule el convenio de operación de la base de Manta, y mientras esto ocurre, exigen que las operaciones se circunscriban estrictamente a los propósitos que se consideraron en el acuerdo inicial, en tanto éste se mantenga, y a no aceptar ninguna ampliación de este ni acuerdos de orientación similar.

En relación con la cooperación antinarcoóticos, se plantea circunscribir la actividad en la materia al apoyo a las operaciones regulares de la Policía nacional y el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (Consep), como instancias competentes, estableciéndose explícitamente el desacuerdo con la militarización del tratamiento del problema de la droga.

En las relaciones bilaterales pesan también los conflictos por la presencia de militares extranjeros en territorio nacional, los problemas derivados del uso del estatus diplomático utilizado indiscriminadamente para personal civil y militar de la base de Manta, y los conflictos por el estatus de excepción para los soldados estadounidense respecto del Estatuto de Roma.

Frente a la ratificación por parte de Ecuador del Estatuto de Roma, Estados Unidos ha venido ejerciendo una fuerte presión sobre las instancias diplomáticas y militares ecuatorianas, que incluye la suspensión de ayuda militar, con el fin de lograr un acuerdo bilateral en relación con la aplicación

del artículo 98 de la Corte Penal Internacional, tendiente a evitar que personal militar pueda ser juzgado por crímenes contra la humanidad o genocidio, extensivo a las tropas estadounidenses que operen en territorio ecuatoriano.

TENSIONES Y RIESGOS DERIVADOS DE LA REGIONALIZACIÓN DEL CONFLICTO COLOMBIANO

Por su proximidad al conflicto colombiano y dada la persistente acción político-militar y diplomática colombiana, con apoyo de Estados Unidos, para la regionalización de las acciones de fuerza, Ecuador ha venido siendo objeto de una presión sistemática para un involucramiento de hecho, a pesar de las escasas y poco significativas secuelas militares en su zona fronteriza.

Ecuador considera que la regionalización no es una condición de la crisis política interna de Colombia. Durante muchos años, las fuerzas beligerantes se han mantenido circunscritas al ámbito territorial, social y político colombiano. Sus acciones en Ecuador han sido muy limitadas y más bien se han mostrado interesadas en el mantenimiento de un territorio no integrado directamente al conflicto.

La tendencia a la regionalización está ligada a las acciones armadas antiguerrilla y a la implementación del método de erradicación forzosa de cultivos de coca *in situ*, política antidroga de eficacia dudosa¹², acogida y oficializada como

12 La erradicación forzosa no ha tenido éxito en ningún lugar donde se ha aplicado; ha generado, más bien, una extensión del negocio de la droga al provocar el desplazamiento de los cultivos hacia zonas menos controladas y la elevación del precio de la droga tanto en el mercado productor como en el

política de Estado en Colombia, que conduce inevitablemente al empleo de medios de fuerza para la interdicción y la destrucción de los puntos de producción, abastecimiento y tráfico, y que tiene como consecuencia inevitable la profundización y ampliación del conflicto interno de ese país, cuyas tensiones sociales y políticas adoptan la característica de una guerra civil, con amplios sectores de la población y el territorio bajo condiciones de enfrentamiento armado, que muy difícilmente pueden permanecer localizadas sin extenderse hacia las regiones desde las cuales estas acciones se implementan o en las que tengan elementos de apoyo.

El problema de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana se da en un contexto con características distintas a las que fueron tratadas habitualmente bajo las definiciones de *defensa externa* y *defensa interna*. Exige desarrollar una visión de seguridad nacional más adecuada a las nuevas condiciones regionales, frente a las consecuencias de una política de fuerza que no necesariamente coincide con los objetivos nacionales del país.

A partir de estas condiciones, la determinación de las prioridades compartidas en asuntos de seguridad con Colombia es muy relativa y está sujeta a diferencias e, incluso, a percepciones contradictorias y conflictivas, en la medida en que los

• centro consumidor, volviendo más rentable la actividad y mayor el fenómeno del lavado de dinero, que se efectúa en su mayor proporción en los propios países consumidores, en beneficio de grupos bancarios y empresariales radicados fuera de las zonas de producción, hacia las cuales retorna un porcentaje muy reducido de las ganancias efectivas. Si el desplazamiento de cultivos se dio de Perú y Bolivia hacia Colombia, en la actualidad se proyecta hacia la amazonia, donde dispondría de 650 millones de hectáreas.

aspectos comunes están condicionados por una visión de seguridad ligada a diferentes manifestaciones de violencia en la zona fronteriza: violencia de grupos armados, violencia delictiva y narcoviolenia, a partir de las cuales surge la demanda colombiana del acompañamiento político ecuatoriano al Plan Colombia y al Plan Patriota, dirigido a lograr mayor cooperación militar fronteriza, que llegaría al involucramiento militar directo.

En la perspectiva colombiana está presente la demanda de una mayor presencia militar ecuatoriana, y de la ampliación de ámbitos y formas de cooperación militar, que abarca la exigencia de mayores controles sobre el tráfico de armas, explosivos e insumos para la guerrilla y la demanda de intervenciones antinarcóticos. Dada la débil presencia militar y del Estado colombiano en zonas sujetas a influencia o control guerrillero¹³, en las expectativas de cooperación está la ampliación de la cooperación militar ecuatoriana en lo que se refiere a acciones de inteligencia, interdicción fluvial, aérea y marítima y control en la frontera, en pos de una movilización militar intensiva que incluya operaciones conjuntas.

Desde su perspectiva, Ecuador ha mantenido una política de no intervención, en lo que considera un conflicto interno. A fin de conservar la inmunidad frente a las proyecciones del conflicto colombiano, las actividades de seguridad se orientan a mantener las acciones de violencia fuera del territorio nacional a fin de evitar el contagio del conflicto armado. El

13 En la zona fronteriza con Ecuador y las adyacentes de Putumayo, Caquetá y Meta, donde operan las Farc y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Estado colombiano ha resignado su capacidad de control permanente y carece de condiciones para imponerse por la vía militar.

conflicto colombiano no se percibe como objeto de una acción militar directa y su apreciación en términos de seguridad no coincide con la del gobierno colombiano ni con la de Estados Unidos. Esto es evidente cuando, frente a la presión por que se declare como terroristas a las Farc, el Estado ecuatoriano no ha adoptado esta definición.

Para los sectores sociales y políticos ecuatorianos y en las posiciones oficiales, incluida la de las fuerzas armadas, el conflicto colombiano es de naturaleza interna, con raíces históricas de medio siglo, que tienen relación con situaciones estructurales de índole social y política, no susceptibles de soluciones policiales o militares ni circunscritas exclusivamente a las secuelas del narcotráfico.

La posición oficial del gobierno de Ecuador respecto a Colombia es la de colaborar sin involucrarse en el conflicto, propiciando la intervención internacional en el marco de las Naciones Unidas o de instancias regionales, para una solución política negociada, no militar. Para lo cual promueve la búsqueda de una posición multilateral con los otros países afectados, en pos de una solución pacífica al conflicto, de largo alcance y de carácter global, que implique la negociación entre los diversos actores.

Desde la perspectiva de la seguridad nacional, se plantea adoptar medidas de control fronterizo para mantener el territorio y la población alejados de los efectos de ese conflicto, ejercer un control de armas, precursores, droga y otros elementos conexos, y adoptar medidas judiciales contra el lavado de dinero en el sistema financiero nacional.

A pesar de la posición política ecuatoriana de no intervención en lo que se considera un conflicto interno de Colombia,

con la movilización militar hacia la frontera norte, que ha supuesto la inversión de recursos y la reestructuración operacional de las fuerzas armadas, Ecuador se encuentra en un proceso de involucramiento de hecho, al margen de las definiciones de política nacional en seguridad y defensa, por los efectos violentos del conflicto, que lo convierten en un escenario privilegiado de su regionalización.

Esta situación conduce a contradicciones entre las declaraciones de la política exterior y las actividades de seguridad, defensa y política militar, muchas veces sujetas a la gestión ejecutiva de acuerdos de alcance incierto, como el de la base de Manta, o a la inercia de rutinas operativas, desvinculadas de las definiciones de política de seguridad y defensa nacional, que se ejecutan sin información pública y al margen de un consenso social y político.

En un esfuerzo político por no involucrarse en el conflicto armado colombiano, el Ecuador ha venido demandando mayor control de ese país de su territorio, al tiempo que frente al Plan Colombia ha implementado una política de desarrollo y cooperación económica y social en sus provincias fronterizas, mediante un esquema interinstitucional que vincula seguridad y desarrollo local.

Para Ecuador es prioritario evitar ser arrastrado a una regionalización forzosa, que no responde al interés nacional ni tiene relación con el proceso económico, social y político interno, y que le es impuesta por un diseño político-militar ajeno a sus realidades sociales, que violenta sus tradiciones institucionales y traslada un conflicto extraño a su territorio y su economía, pudiendo involucrar actores sociales nacionales.

Es fundamental evitar que se arraigue una zona de estatus bélico, con presencia de guerrilleros, narcotraficantes, paramilitares y fuerzas armadas de varios países, que conduciría a la pérdida de control sobre áreas territoriales del norte y nororiente, debilitando la frontera y lesionando la soberanía nacional.

De imponerse una franja de seguridad fronteriza, dependiente del modelo colombiano de contención de fuerza, no sólo se lesionaría la soberanía nacional en las decisiones de política exterior y defensa nacional, sino que, incluso, en una perspectiva económica, la calificación económica internacional de país para inversiones y mercados se vería afectada, lo que podría llevar a una crisis interna y exponer al país al riesgo directo de acciones de sabotaje sobre sus recursos petroleros.

En estas condiciones, para Ecuador la política de contención de fuerza en la frontera no sólo es ineficaz sino que adolece de la peligrosa cualidad de atraer el conflicto al territorio nacional. Ninguna franja de seguridad puede ser lo suficientemente segura en condiciones en las que cualquier despliegue de fuerza implica el evento de enfrentamientos que ahondan y extienden la situación de violencia.

En lo inmediato, Ecuador busca mantener una presencia de control regular en la frontera norte, sin fomentar una concentración sobredimensionada de efectivos y recursos que propicie acciones similares en países vecinos, privilegiando actividades de inteligencia, comunicaciones y acción social.

En todo acuerdo o convenio binacional se trata de evitar la inclusión de asuntos referidos a las actividades militares que puedan involucrar al país en el conflicto interno colombiano, en especial en operaciones conjuntas, combinadas, coordinadas, simultáneas u otras similares.

Desde la perspectiva ecuatoriana, los asuntos de seguridad para la frontera norte están sujetos a otra escala de prioridades: demandar del Estado colombiano el control efectivo de su frontera; consolidar el control del territorio nacional y preservar el tejido social, previniendo el traslado de actividades violentas, que pudieran extenderse a las zonas vulnerables del norte y nororiente del país; mantener el territorio ecuatoriano libre de los cultivos y el procesamiento de coca; neutralizar toda operación de actores armados en territorio ecuatoriano, sin comprometerse en el empleo de tropas en operaciones combinadas, simultáneas o coordinadas; evitar un potencial desastre humanitario por los refugiados o desplazados internos, en cooperación internacional con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur); preservar el medio ambiente y los recursos naturales del impacto de las campañas de erradicación que se realizan en la proximidad de varios parques nacionales caracterizados por su megadiversidad.

LA DIFERIDA CONFIANZA EN LA BUENA VECINDAD CON PERÚ

Con la terminación del conflicto territorial, la agenda binacional con Perú ha pasado a estar condicionada también por la regionalización del conflicto colombiano y su impacto sobre la estabilidad de las relaciones subregionales, mientras se mantienen pendientes algunos asuntos binacionales derivados de la firma de los acuerdos de paz en 1998.

La inestabilidad política regional y la nueva naturaleza de los conflictos han venido determinando la redefinición de las doctrinas militares y las visiones geopolíticas que relativizan, sin desconocerlos, los viejos conflictos territoriales, cuyo tra-

tamiento unilateral fue objeto de medio siglo de enfrentamientos entre los dos países.

La nueva dimensión de las relaciones bilaterales transita de la controversia territorial al cumplimiento inconcluso de los acuerdos de paz. En este aspecto, el retardo en su ejecución plena es fuente de preocupación en Ecuador acerca de la voluntad política peruana para cumplir plenamente con los acuerdos de paz, por el retardo en el establecimiento de los centros de comercio y navegación ecuatorianos y en la construcción del eje vial de comunicación amazónica.

En las relaciones binacionales en la actualidad se priorizan las medidas de confianza mutua; sin embargo, no dejan de estar presentes el problema del equilibrio militar disuasivo y las respectivas evaluaciones de las asimetrías estructurales, funcionales y operativas entre las fuerzas armadas de dos países que mantienen vivos elementos de desconfianza política y militar.

Actualmente, desde la perspectiva ecuatoriana no existe una simetría de poder militar ni en gastos de defensa; mientras Ecuador inició unilateralmente la disminución de gastos militares a partir de 1999, Perú continúa adquiriendo y modernizando su arsenal militar convencional¹⁴.

La transparencia de la situación actual de las fuerzas armadas entre Ecuador y Perú, en cuanto a efectivos, armamento y gastos de defensa, sería el punto de partida indispensable en la agenda binacional entre los dos países.

14 Mientras se abre el diálogo para la reducción de gastos militares en la subregión, Perú incrementa el presupuesto para su defensa, por al menos 250 millones de dólares, cantidad a invertirse en la repotenciación y adquisición de medios para la Fuerza Aérea, la Marina y el Ejército, entre otras actividades, dentro de un plan a ejecutar hasta 2008.

En la agenda de seguridad ecuatoriano-peruana están pendientes, además, la ejecución del acuerdo sobre medidas de confianza mutua y seguridad y la conformación de la comisión binacional para su plena ejecución y seguimiento; la implementación de medidas de confianza e interrelación institucional entre fuerzas armadas, que incluyan ejercicios conjuntos e intercambio militar y la conclusión del proceso de desminado en la zona fronteriza.

En el contexto regional, las relaciones se han reconfigurado en los ámbitos diplomáticos y de seguridad alrededor de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en referencia a la búsqueda de aproximaciones en el tratamiento de problemas de narcotráfico, impactos regionales del conflicto colombiano, estabilización de la subregión andina y crisis políticas nacionales.

En los temas limítrofes tradicionales permanece latente la preocupación por la delimitación marítima, a propósito de las diferencias explicitadas por Perú con Chile sobre los acuerdos tripartitos sobre el límite marítimo internacional firmados en 1952 y 1954.

La iniciativa diplomática peruana para revisar lo relativo al límite marítimo con Chile, basada en el argumento de que no existe expresamente un tratado de límite marítimo, genera desconfianza en el sentido de que el mismo argumento podría esgrimirse con respecto a Ecuador, por lo cual, en las percepciones de seguridad ecuatorianas gravita la tensión que atraviesa las relaciones de Chile y Perú, que se han visto afectadas en el último periodo por divergencias en cuanto al límite marítimo que se dejan sentir en algunos encuentros bilaterales, incluido el estancamiento de los acuerdos sobre medidas de homologación de gastos de defensa.

LAS OTRAS DIMENSIONES MULTILATERALES

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES:
INTEGRANDO UNILATERALIDADES

En su perspectiva más amplia, la integración subregional ha debido enfrentar las crisis económicas, la inestabilidad política y la fragilidad de los sistemas políticos; los altos índices de pobreza; las situaciones de inseguridad convencional o interestatales; el riesgo de extensión de situaciones de violencia y la tensión armada colombiana; la debilidad en la relación civil-militar no suficientemente institucionalizada; y la gravitación regional de la política militar de Estados Unidos en relación con el narcotráfico y el terrorismo.

Bajo estas condiciones, la Comunidad Andina de Naciones no ha logrado consolidar, en tres décadas, un esquema de integración subregional pleno. La integración en el campo comercial es pobre y en lo político los países siguen rumbos diferentes, dependientes de las tensiones sociales y fracturas políticas internas, donde el elemento integracionista carece de relevancia.

En los lineamientos de política exterior y en las prioridades internacionales de los países andinos se advierte una escasa identidad y cooperación subregional. Las orientaciones de la política exterior en la región andina, en sus proyecciones nacionales e interestatales, han estado atravesadas por las dinámicas contradictorias de sus relaciones bilaterales, por el peso de la agenda estadounidense, por las demandas de los límites del esquema integracionista frente a las urgencias de reinserción en los nuevos escenarios económicos y

políticos mundiales e, incluso, por la reminiscencia de conflictos territoriales¹⁵.

En los asuntos de seguridad no existe un sistema subregional colectivo y cooperativo, las relaciones entre los Estados son bilaterales, la región carece de la articulación de respuestas conjuntas frente al predominio de la política de Estados Unidos, centrada en Colombia y en las acciones antinarcóticos, y aún se mantienen la desconfianza heredada de los conflictos interestatales.

La integración política y la autonomía comunitaria para adoptar posiciones comunes en política de seguridad y defensa han estado limitadas por la fuerte dependencia bilateral de Estados Unidos y el predominio de su política exterior como un condicionante de las demás relaciones interestatales en la subregión andina, debilitando la identidad regional y la voluntad política de los países para impulsar iniciativas y compromisos compartidos, por sobre sus agendas bilaterales con la política estadounidense.

Sin embargo, el contexto político e institucional de la CAN en el último periodo tiende a favorecer la búsqueda de una política exterior común que integre una agenda de seguridad en el contexto de los nuevos procesos internacionales. La relación entre seguridad e integración ha ido variando en las percepciones y orientaciones políticas de la CAN: en la actualidad, la intensidad se traslada de lo comercial a la seguridad, vista como un factor que refuerza el proceso de integración por su incidencia e interrelación con el desarrollo económico y la estabilidad política subregional.

15 Estos han constituido un componente importante en las relaciones bilaterales de Ecuador y Perú, y de Colombia y Venezuela.

En este contexto, adquiere trascendencia el XV Consejo Presidencial Andino, efectuado en Quito, en julio de 2004, que avanzó en la definición del marco político e institucional para la formulación de una agenda de seguridad común, que se ha venido configurando desde la década de 1990 en torno a la conformación de una zona de paz y seguridad andina¹⁶.

En los Lineamientos de política de seguridad externa común andina y la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina se fija un conjunto de principios políticos, instancias institucionales y mecanismos de acción orientados a impulsar un compromiso por afianzar la paz, la seguridad y la cooperación en la subregión, como un factor del desarrollo integral de los pueblos andinos, dentro de una concepción regional de seguridad democrática¹⁷,

16 Son componentes importantes de este proceso, la Declaración de Galápagos (1989); la Declaración de Cartagena (1991); el Compromiso de Lima: Carta andina para la paz y la seguridad, limitación y control de gastos destinados a la defensa externa (2002); los Lineamientos de política de seguridad externa común andina (julio 2004); y la Declaración de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina, en el XV Consejo Presidencial Andino (julio 2004).

17 El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció como definición común de seguridad que esta, desde una perspectiva andina, "es entendida como la situación en la que el Estado y la sociedad se encuentren protegidos frente a amenazas o riesgos susceptibles de afectar el desarrollo integral y el bienestar de sus ciudadanos, así como el libre ejercicio de sus derechos y libertades en un contexto de plena vigencia democrática. En ese sentido, la seguridad es un concepto de carácter multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural, y se ve reflejada en las políticas en ámbitos tan diversos como los del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y el Estado de Derecho, la defensa, la salud, el ambiente, la economía, el desarrollo económico y la prevención de desastres naturales, entre otros". Decisión 587. Lineamientos de la política de seguridad externa común andina. Julio 2004.

destinada a establecer una Zona de paz en la Comunidad Andina, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, en la cual se propicien y desarrollen mecanismos de solución pacífica y concertada de las controversias independientemente de su naturaleza y causas.

El planteamiento de una nueva concepción regional, democrática y no ofensiva de la seguridad externa para los países miembros y su cooperación en materia de seguridad se define como un objetivo a desarrollarse en el marco del modelo integracionista de desarrollo económico de la Comunidad Andina, a partir de un enfoque preventivo que contemple mecanismos de alerta y respuesta temprana y solución pacífica de controversias.

El postulado de una dimensión integracionista de la seguridad prevé una articulación flexible de la dinámica de seguridad andina con el contexto regional, hemisférico y mundial, y promueve la participación comunitaria de los países del área en las definiciones de seguridad colectiva y en la configuración de la arquitectura de seguridad hemisférica y mundial, reconociendo la vigencia de los sistemas de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos.

La constitución de una zona de paz andina es considerada como elemento en la aproximación progresiva de las prioridades de las agendas de seguridad comunitaria, regional, hemisférica y mundial, en un contexto abierto al desarrollo de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana, correlativo a la conformación de un espacio de integración suramericano.

Esta zona de seguridad tendría como fundamentos la identidad andina a partir de su comunidad de intereses y la

continuidad territorial del espacio comunitario, como espacio de una cooperación basada en la complementariedad como principio de vinculación entre las políticas nacionales de seguridad, a fin de propiciar su convergencia y armonización, orientadas a fortalecer la capacidad y efectividad de cada uno de los países, asegurar niveles de confianza y prevenir la generación de tensiones o confrontaciones.

La cooperación a desarrollarse en seguridad reconoce una diversidad de formas de acción: comunitarias, subregionales, bilaterales y nacionales, y la intervención coordinada o conjunta en los organismos o conferencias internacionales, regionales, hemisféricos y mundiales en materia de seguridad y desarme.

Esta perspectiva de una agenda de la política de seguridad externa común andina incidiría en las políticas nacionales y en la cooperación en aspectos tales como: la solución pacífica de controversias; la promoción de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad; la promoción de una cultura de paz; el gasto de defensa; la lucha contra el terrorismo; la lucha contra el crimen organizado; la lucha antinarcoóticos y los delitos relacionados; el lavado de activos; la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos; el tráfico de personas; la prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática; la seguridad colectiva, hemisférica y mundial; y las negociaciones de desarme regional y mundial.

BRASIL Y EL NUEVO EJE DE COOPERACIÓN ESTRATÉGICA

La proyección de Brasil en el contexto subregional ha adquirido mucha significación en el último periodo, con las acciones de política exterior impulsadas por los presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) y Luíz Inácio, Lula, da Silva (2003-).

La manifiesta voluntad política brasileña de impulsar la reestructuración de las relaciones políticas y comerciales en el continente, desde la consolidación de vínculos de cooperación suramericanos, incluye también la perspectiva de la seguridad, en lo que se refiere a la arquitectura hemisférica y a la acción concertada en el sistema internacional, particularmente en las Naciones Unidas, con la expectativa de una reestructuración del Consejo de Seguridad que incluya el liderazgo regional de Brasil en los asuntos de seguridad mundial.

El impulso del Mercosur como un eje de integración comercial suramericana, con un mercado potencial de 359 millones de personas, se proyecta actualmente desde la política del gobierno del presidente Lula hacia la ampliación de las relaciones con la Comunidad Andina de Naciones, en comercio e integración, sobre la base de acuerdos de complementariedad.

La perspectiva de un acuerdo estratégico abarca aspectos comerciales, desarrollo industrial, tecnológico, social, comunicaciones, energía e integración de infraestructura vial, aeroportuaria y portuaria, en la perspectiva de una conexión intraregional y bioceánica de los países del área.

En torno a la divisa de una Suramérica "*económicamente próspera, socialmente justa y políticamente estable*", el presidente Lula adelanta una ofensiva de política exterior orientada a lograr un acuerdo estratégico de convergencia entre los dos bloques, Mercosur y CAN, en los ámbitos político, económico y social.

Una aproximación subregional con el área andina coadyuva a la consolidación de la presencia brasileña en las relaciones interestatales en el Cono Sur y de mejores condiciones para la relación bilateral con Colombia frente a la presión por la regionalización del conflicto desde la política del presidente Uribe.

La propuesta brasileña incluye la cooperación en petróleo, energía eléctrica y atómica, mediante la suscripción de la carta suramericana energética y el impulso concertado de políticas de desarrollo desde lo social, el perfeccionamiento productivo y la integración de mercados complementarios.

El planteamiento integracionista del Brasil busca, también, consolidar colectivamente posiciones frente a la política comercial de Estados Unidos para el hemisferio, centrada en el Alca y la incorporación individual de los países al TLC, esquemas cuestionados desde la política brasileña por su iniquidad, unilateralidad y asimetría.

La configuración de un bloque suramericano es vista como una opción de fuerza colectiva para enfrentar la cooperación-competencia con otros bloques comerciales y como un mecanismo de potenciación de la productividad de las economías, fomento industrial, ampliación de mercados, desarrollo tecnológico y atracción de recursos financieros.

La cooperación suramericana y los vínculos entre los esquemas subregionales son vistos desde Brasil no sólo en la perspectiva de la consolidación de los mercados intraregionales, sino en sus proyecciones para la diversificación de las relaciones transoceánicas con Europa, Asia y África, mediante el replanteamiento de las relaciones comerciales, liberando los procesos económicos continentales de la dependencia unidireccional respecto de la estructura y los ritmos de la economía de Estados Unidos.

Esta perspectiva económica de la integración suramericana tiene también una dimensión política en torno a la elevación de la significación y trascendencia del continente en el sistema internacional y la potenciación de su capacidad

para intervenir en la reestructuración de las relaciones planetarias desde una perspectiva multilateral que permita superar la unipolaridad relativa y sus efectos sobre la política internacional y la seguridad mundial.

La integración suramericana, al estructurar un bloque significativo de dimensiones continentales, permitiría modificar el eje de relaciones con Europa, elevando la autonomía y el peso específico de los países latinoamericanos, que dejarían de ser tratados como un conjunto disperso de Estados menores, subordinados y mediatizados por la política de Estados Unidos, en su condición de hegemón hemisférico.

De igual forma, una integración de dimensiones continentales permitiría un tratamiento estratégico propio de las relaciones con los procesos asiáticos, africanos y del mundo árabe. La propuesta del presidente Lula de una cumbre de países latinoamericanos y de la Liga Árabe plantea esta alternativa.

El liderazgo regional de Brasil en materia de comercio e integración potenciaría también su liderazgo político en la convocatoria para la reestructuración de los esquemas de seguridad continental.

En este contexto tiene un papel fundamental la cooperación amazónica, en la cual Brasil y Ecuador tienen muchos objetivos comunes, que incluyen aspectos económicos, medioambientales, sociales, culturales y de seguridad.

Una aproximación de esta naturaleza ofrece mejores condiciones para el aprovechamiento del Sistema de Vigilancia Amazónica (Sivam), en la perspectiva de la seguridad subregional, con autonomía de las actividades de control territorial ligadas a la política antinarcóticos de Estados Unidos.

LA PERSPECTIVA EUROPEA

En un contexto general, las relaciones con Europa no tienen como prioridad aspectos de seguridad militar, pues se han desarrollado en torno a medio ambiente, migraciones, flujos comerciales, inversión y cooperación para el desarrollo.

La política europea en la región andina ha seguido una dirección opuesta a la estadounidense, tanto en la integración regional y los vínculos comerciales, como en los asuntos de seguridad. Los países europeos no ven amenazada su seguridad en el área andina, por lo cual la cooperación no privilegia la dimensión militar sino las perspectivas de comercio, desarrollo e integración política y cultural.

A diferencia del bilateralismo predominante en la política exterior de Estados Unidos, los países europeos han venido promoviendo y apoyando los procesos de integración subregional. En las relaciones de la Unión Europea con los países latinoamericanos se establece un trato específico y diferenciado como agrupaciones subregionales a América Central, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, más allá de la visión hemisférica propia de la hegemonía estadounidense.

La Unión Europea mantiene profundas diferencias con la agenda de Estados Unidos frente al conflicto colombiano y su regionalización a partir del supuesto de que los asuntos de seguridad están subordinados a la cooperación para el desarrollo.

Ante el problema de las drogas, el principio de la responsabilidad compartida impulsado por la Unión Europea difiere sustancialmente de la política de combate antidrogas propia de la seguridad militar de Estados Unidos.

La Unión Europea se ha opuesto a la militarización y regionalización del Plan Colombia desde sus inicios. El giro militar adoptado para el Plan, a raíz de la inversión de recursos de Estados Unidos para su ejecución, determinó la separación de los países europeos de esta iniciativa, por sus implicaciones políticas y militares y por los efectos sobre el comercio y sus inversiones derivados del manejo bélico y la extensión del conflicto.

Para una orientación política en el manejo de las tensiones en el área andina, que contrarreste las tendencias a la militarización, es fundamental la valoración europea de América latina como zona de paz, no nuclear y ajena a la proliferación de armas de destrucción masiva, y su interés por la estabilidad regional.

La configuración de un eje de relacionamiento con los países de la Unión Europea equilibraría la relación estratégica con los problemas del área andina, en las condiciones asimétricas de la seguridad internacional, dotándolas de una nueva dimensión de lo regional, contrarrestando la unipolaridad y el bilateralismo que las determinan en la actualidad.

Para los países andinos, un mayor vínculo con la Unión Europea en materia de seguridad constituye un elemento compensatorio de las asimetrías de poder en la configuración de equilibrios regionales multilaterales, que les permitiría trascender en la gobernabilidad global, cooperando para la democratización e integralidad de la seguridad internacional.

LAS RELACIONES INTERNAS DEFICITARIAS

Si en algún lugar se desconocen los derechos ciudadanos en defensa es en el tratamiento del que viene siendo objeto la

seguridad subregional andina, que se desliza por derroteros ajenos a las poblaciones involucradas y a los intereses nacionales de los pueblos y Estados afectados.

A pesar de que Ecuador ha mantenido una autonomía relativa frente a la regionalización forzosa del conflicto colombiano, los intereses del país no están suficientemente definidos ni jerarquizados, las percepciones de riesgos están segmentadas socialmente y presentan diferencias, dependiendo de los espacios institucionales en los que se configuren, por lo cual la construcción de una agenda de seguridad es muy precaria, agravando la vulnerabilidad de la política vecinal y subregional en condiciones de conflicto.

En Ecuador es muy débil y poco sostenida la participación social y política en la formulación, conducción y ejecución de la política de seguridad, frente a situaciones que tienden a asumirse como hechos consumados o situaciones con que se debe convivir.

Este escaso desarrollo de las funciones sociales de la seguridad se evidencia en la forma en que se reflejan las políticas y acciones de seguridad en las percepciones sociales y cómo afectan los intereses de los actores.

En tomo a los problemas de seguridad se observa la resistencia social al involucramiento en el conflicto colombiano, manifiesta en el rechazo al Plan Colombia y su extensión al Ecuador, levantado por movimientos sociales y fuerzas políticas. Desde percepciones sociales opuestas al compromiso con la militarización y regionalización del conflicto se vienen formulando denuncias permanentes de sus impactos en derechos humanos y en la situación de las poblaciones.

Sin embargo, la inseguridad ciudadana generada por las formas de violencia ligadas a la industria del secuestro o el incremento de la delincuencia urbana en las principales ciudades, empuja al desconocimiento de la naturaleza estructural del fenómeno de la violencia. La demanda de seguridad de los sectores sociales frente a los efectos de movilizaciones militares o enfrentamientos contra grupos armados, muchas veces se reduce a las reacciones frente a hechos inusitados de violencia o a percepciones de inseguridad frente a fenómenos de delincuencia.

A este tipo de percepción de inseguridad están asociadas las demandas, sobre todo de grupos empresariales, por el incremento de controles fronterizos mediante la introducción de medidas migratorias severas para limitar los desplazamientos de colombianos hacia Ecuador.

A la inconciencia y distorsiones sociales frente a los problemas de seguridad contribuye el desinterés político de los partidos frente a un problema que no tiene incidencia directa en las percepciones electorales ni ventajas de poder estatal.

Los medios de comunicación tampoco han abordado con responsabilidad y proyección estratégica los problemas derivados de la situación de seguridad en la frontera norte, con lo cual el inmediatismo en la percepción de las amenazas determina la orientación que adopta el tratamiento esporádico y fluctuante del asunto en la opinión pública ecuatoriana.

Esta determinación difusa de intereses tiene relación con la percepción social heterogénea sobre la dimensión e impacto de los factores vecinales y subregionales en las condiciones sociales y políticas internas, así como en la evaluación del alcance de su escalada militar.

El fraccionamiento en la percepción y reacción social impide que los problemas de la agenda de seguridad sean enfrentados como un asunto de interés nacional del país, que exige la definición de una política de Estado para su manejo.

LA FRAGILIDAD DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

En el área andina se viene dando una situación de hecho, al margen de políticas explícitas y consensuadas, sin una estructura institucional para el procesamiento, prevención y solución de conflictos y sin regímenes normativos vinculantes para regularlos.

Ecuador comparte con los demás países andinos un déficit crónico en la institucionalidad de las políticas públicas. En cuanto a las de seguridad y defensa, es mucho más escasa su institucionalización, por su tardío reconocimiento como políticas públicas respecto de un bien social, cuya administración debe corresponder al reconocimiento y ejercicio pleno de derechos sociales y políticos del conjunto de la sociedad, en cuanto las cuestiones de seguridad afectan las condiciones de vida y las relaciones con otros pueblos.

La débil configuración de la institucionalidad nacional y las crisis políticas de nuestros Estados han favorecido la desinstitucionalización en el tratamiento de los problemas de seguridad vecinal y subregional, y un escaso relacionamiento interinstitucional en asuntos relacionados con la seguridad, la defensa y la política exterior.

El país evidencia significativos desfases institucionales en las definiciones de seguridad, que vuelven tangibles las

vulnerabilidades políticas de su agenda de seguridad frente a la proyección fronteriza y regional del conflicto colombiano y la intervención de factores exógenos.

Las debilidades políticas e institucionales de la agenda de seguridad ecuatoriana conducen a que la gestión de los problemas emergentes y las urgencias del blindaje fronterizo subroguen su discusión pública y el tratamiento sistemático de sus alcances y sentido estratégico. Este tratamiento carente de iniciativa conduce a un comportamiento reactivo frente a los conflictos y acciones que provienen de Colombia o al cumplimiento de rutinas operativas desde el sector militar y policial, aisladas, parciales e inmediatistas.

El carácter operativo del tratamiento institucional por parte de las fuerzas armadas y la Policía nacional se produce en ausencia de definiciones políticas en el parlamento y en el servicio exterior.

El Parlamento carece de significación en las definiciones de seguridad y política exterior, su extrañamiento político en este campo ha sido una constante, salvo algunas acciones episódicas y circunstanciales, vinculadas a protagonismos de ocasión carentes de trascendencia política e institucional para la formulación de políticas y mecanismos sistemáticos de conducción del sector de la defensa nacional.

Un nivel particularmente crítico de la arquitectura institucional son los desfases en las relaciones entre las fuerzas armadas y la Policía nacional, agravados por la inducción de prioridades exógenas en los roles institucionales. Una resistencia creciente y conflictos interinstitucionales es resultado de contradicciones referidas a sus respectivas visiones político

estratégicas no coincidentes, a diferentes apreciaciones de las situaciones de riesgo y la naturaleza de las amenazas, a la confusión de roles y jerarquías funcionales y a discrepancias en los enfoques operativos.

Estas distorsiones en la definición de los temas de la agenda de seguridad han conducido a la deformación de los patrones institucionales del sector seguridad interna y defensa nacional, manifiestos en la hipertrofia de las funciones policiales y sus dimensiones institucionales y en la aparición de síntomas de militarización de asuntos de policía y *policialización* de las funciones de las fuerzas armadas.

La necesidad de superar esta fragilidad política e institucional del país frente al crítico entorno subregional compromete la responsabilidad social y estatal, en una dirección doble y concurrente: aquella que dé cuenta del equilibrio en las relaciones interestatales y la que atañe a la estabilidad del sistema político nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDEAN REGIONAL INITIATIVE. <http://usinfo.state.gov>
- APOYO DE ESTADOS UNIDOS AL PLAN COLOMBIA. <http://usinfo.state.gov>
- BODEMER, KLAUS (ed.). 2003. *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* RECAL-IIK-Flacso Chile-Nueva Sociedad. Caracas.
- BONILLA, ADRIÁN (ed.). 2002. *Orfeo en el infierno. Una agenda de política exterior ecuatoriana*. Flacso-CAF-Academia Diplomática. Quito.
- DIAMINT, RUT. 2001. *Democracia y seguridad en América Latina*. Nuevo Amanecer-GEL. Buenos Aires.

- ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS. Septiembre 2002. <http://usinfo.state.gov>
- ESTRATEGIAS CIVIL-MILITARES PARA EL ECUADOR DEL SIGLO XXI. Programa de Estudios Latinoamericanos. PUCE. 1998.
- GRABENDORFF, WOLF (ed.). 2003. *La seguridad regional en las Américas*. Fescol-Fondo Editorial Cerec. Bogotá.
- MURRAY, WILLIAMSON (ed.). 2003. *National Security Challenges for the 21st Century*. Strategic Studies Institute. Washington.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, FERNANDO. 1996. *La nueva política exterior de la Unión Europea y los países miembros del Pacto Andino*. Afers Internacionals. CIDOB. Barcelona.
- OEA. "Compendio de respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica", febrero 2002.
- PACHECO, GUILLERMO (ed.). 2003. *Políticas de defensa y elaboración de libros blancos: experiencias latinoamericanas*. Impresiones Legales. Guatemala.
- PALMA, HUGO Y SAN MARTÍN, ALEJANDRO (eds.). *Seguridad, defensa y fuerzas armadas en el Perú. Una visión para el siglo XXI*. Cepel.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Documento oficial del gobierno colombiano sobre el Plan Colombia*. 1999.
- . *Política de defensa y seguridad democrática*. 2003.
- POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR. 2002.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ed.). 2003. *La seguridad en América Latina pos 11 de septiembre*. Nueva Sociedad. Caracas.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO Y MILET, PAZ (eds.). 2003. *Seguridad y defensa en las Américas: la búsqueda de nuevos consensos*. Flacso-Santiago.
- ROSAS, MARÍA CRISTINA (coord.). 2003. *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*. Unam. México.

VAICIUS, INGRID. 2000. *El Plan Colombia: el debate en los Estados Unidos*. International Policy Report. Agosto.

La agenda de seguridad del Estado peruano a inicios del siglo veintiuno

Marco Velarde Rodríguez

INTRODUCCIÓN

La actual agenda de seguridad nacional del Estado peruano se sustenta esencialmente en tres vértices convergentes. El primero de ellos, y sin duda el más importante, tiene que ver con los aspectos sobre seguridad y defensa nacional contenidos en la actual constitución política del Estado; el segundo vértice está presente en la adopción de tres políticas de Estado vinculadas con la seguridad nacional y las relaciones exteriores en el marco del acuerdo nacional de gobernabilidad, una especie de pacto político entre los principales actores políticos y sociales del Perú hecho por el presidente Alejandro Toledo (2000-) en 2002; igualmente importante es el tercer vértice, que comprende la elaboración y explicitación, por primera vez a la opinión pública ciudadana, de los objetivos y la política de defensa nacional ejecutada por el Consejo de defensa nacional y el Ministerio de Defensa.

Debe destacarse, además, que dentro de este proceso de actualización de la agenda de seguridad nacional se encuentra próximo a publicarse el *Libro blanco* peruano, que contiene

no sólo los intereses y objetivos nacionales sino, particularmente, los objetivos y políticas de defensa nacional que el Perú requiere en su proceso de reinstitucionalización de la democracia y el Estado de derecho, basado en el control democrático de sus fuerzas armadas y en el respeto de los derechos humanos fundamentales.

LA AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL DEL ESTADO PERUANO

Perú es un país esencialmente andino y amazónico ubicado en la parte central y occidental del subcontinente suramericano. Históricamente, tanto su política de seguridad nacional como su política exterior se han visto condicionadas, en mayor o menor medida, por las relaciones con sus vecinos fronterizos, a saber: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. Adicionalmente a ello y prácticamente desde la década de 1920, durante el régimen del presidente Augusto B. Leguía (1919-1930), hasta el presente, la agenda de seguridad ha estado cada vez más influenciada por los intereses geopolíticos y estratégicos del gobierno de Estados Unidos en la región andina¹.

Desde inicios de la década de 1980, con la restauración de la democracia durante el segundo gobierno del presidente Fernando Belaúnde (1980-1985), hasta fines del siglo veinte, paradójicamente en el Perú la agenda de seguridad nacional fue un asunto militarizado que tenía el carácter de reservado y

1 Un ejemplo de esta influencia ha sido estudiado por el investigador Daniel Masterson (2001) quien señala que en la década de 1930 puede verse en la presencia de misiones militares, navales y aéreas de Estados Unidos, para modernizar la fuerza armada peruana.

secreto. A ello puede añadirse también que, tradicionalmente, en el Perú, como en otras sociedades latinoamericanas, tanto la clase política como un gran sector de la ciudadanía ha delegado la defensa nacional exclusivamente en manos de los militares. Puede afirmarse, además, que en este periodo, debido a la creciente violencia destructiva de los grupos terroristas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, el diseño de la política de defensa nacional estuvo centralizado en la lucha contra una amenaza interna antes que en una amenaza externa. Debe reconocerse por ello que la guerra antiterrorista que se desarrolló puso en riesgo tanto la supervivencia misma del Estado peruano como el modelo democrático frente a grupos extremistas que fracasaron en su intento de desaparecerlo e imponer su ideología totalitaria².

Durante el régimen del presidente Alberto Fujimori (1990-2000), no sólo la seguridad nacional siguió siendo un ámbito prohibido para la mayoría de los peruanos e, incluso, para el poder legislativo, sino que se observó la intromisión creciente de una red mafiosa que desde el gobierno central, dirigido por el propio Fujimori con su asesor Vladimiro Montesinos, utilizó el servicio de inteligencia nacional y el aparato estatal para sus actividades corruptas. Con el control de los servicios de

2 Según las conclusiones del informe oficial de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), organismo público creado en 2001 por el gobierno del presidente Alejandro Toledo para determinar las consecuencias sobre la población de la violencia vivida por el Perú durante casi dos décadas de terrorismo y de respuesta del Estado por medio de sus fuerzas de seguridad pública, la cifra total de peruanos muertos y desaparecidos llegaría aproximadamente a sesenta y nueve mil. Según otros estimados de fuentes privadas, el número aproximado sería de veinticinco a treinta mil peruanos.

inteligencia y de seguridad se llegó a controlar o captar, prácticamente, a la clase política y a la sociedad civil. Nada que pudiera representar un peligro escapó de un régimen autoritario que buscaba mantenerse en el poder por más de diez años. Finalmente, todo esto llegó a ocasionar no sólo el deterioro en la confianza de la sociedad civil en sus autoridades políticas sino, también, un proceso de desinstitucionalización y desprofesionalización en los altos mandos de las fuerzas armadas peruanas como nunca antes se vio en la historia nacional.

Con la caída del régimen de Fujimori en 2000 y luego de la posterior elección del presidente Toledo se abrió una nueva etapa para la institucionalización del sistema democrático y del estado de derecho. En este contexto, la definición de la seguridad y la defensa nacional por primera vez llegó a estar abierta a la sociedad civil y a la clase política como un asunto más de la discusión pública. Ello permitió que el gobierno del presidente Toledo convocara a los principales partidos políticos para hacer, por consenso, un pacto político nacional que definiera las políticas de Estado que debían servir de guía para los siguientes gobiernos. Este pacto tomó el nombre de Acuerdo nacional de gobernabilidad.

En materia de seguridad, la novena política de Estado del acuerdo mencionado definió el alcance y los objetivos de la nueva política de seguridad nacional al señalar que, mediante ella, se debe, "(...) garantizar la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales". En tal sentido, se acordó por ello que, "(...) ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las fuerzas armadas, en el marco de la constitución y de las leyes".

Consecuentemente, como peruanos "nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general"³.

Con esta finalidad principal se destacó, además, que el Estado peruano deberá: 1) fomentar la participación activa de toda la sociedad en su conjunto en la consecución de los objetivos de la política de seguridad nacional; 2) garantizar la plena operatividad de las fuerzas armadas peruanas orientadas a la disuasión, la defensa y prevención de los conflictos internacionales, así como también a las operaciones de mantenimiento de la paz; 3) impulsar la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; 4) fomentar la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonia y la integración nacional; y, 5) mantener una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.

Complementario a lo anterior debe señalarse que el Acuerdo nacional ha buscado definir también el rol que deben tener las fuerzas armadas en el proceso de fortalecimiento del sistema democrático peruano. En consecuencia, se aprobó, por consenso, la vigésimo quinta política de Estado, que busca la optimización del servicio que prestan las fuerzas armadas peruanas para el mantenimiento de la paz y la integridad territorial,

3 Fragmentos textuales tomados del documento oficial del Acuerdo nacional de gobernabilidad. Lima. 2002.

dentro del respeto irrestricto a las normas constitucionales y legales así como a los derechos humanos de todos los peruanos. En este mismo sentido, se reconoció que el Estado peruano: 1) afirmará la institucionalidad, profesionalidad y neutralidad de sus fuerzas armadas; 2) garantizará el control democrático de sus fuerzas armadas; 3) reafirmará su carácter no deliberante mediante una adecuada relación civil-militar⁴; 4) promoverá unas fuerzas armadas modernas, flexibles, eficientes, eficaces y de accionar conjunto regidas por valores éticos y morales democráticos; 5) promoverá su participación en la defensa regional sudamericana, la seguridad hemisférica americana y en las misiones de paz en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); 6) proveerá los elementos materiales necesarios para el cumplimiento de su misión constitucional y el papel asignado por el Estado; 7) garantizará la aplicación de los mecanismos legales que establecen la transparencia y el control en la adquisición y venta de bienes y servicios del sector defensa; y, 8) otorgará a todos los miembros de las fuerzas armadas peruanas el derecho al sufragio⁵.

4 El carácter tradicional de '*no deliberante*' se encuentra reconocido por el artículo 169 de la constitución política de 1993 y se refiere a que las fuerzas armadas en el Perú no pueden participar y pronunciarse políticamente en los asuntos del poder político. Sin embargo, históricamente esto no ha sido siempre así y durante gran parte del siglo veinte se han observado casos de "pronunciamientos institucionales" por parte de las fuerzas armadas que, en algunos casos, devinieron inclusive en 'golpes de Estado' como fue el caso del Gobierno Revolucionario del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975).

5 Considero que este punto no sólo es algo sin precedentes en el Perú sino esencial para el reconocimiento de los derechos políticos de todos los

Tomando en cuenta las matrices y los alcances del Acuerdo nacional en materia de seguridad y defensa nacional, el gobierno del presidente Toledo ha propuesto la realización del primer proyecto del "Libro de la defensa nacional 2004" o *Libro blanco* peruano. Dicho texto oficial se encuentra próximo a publicarse por el Ministerio de Defensa y en él se han reconocido como intereses nacionales del Perú los siguientes puntos: 1) el desarrollo nacional; 2) la existencia de la nación y el derecho a su autodeterminación; 3) la integridad e intangibilidad de su territorio; 4) el mantenimiento del sistema de gobierno democrático; 5) la presencia permanente del Perú en los organismos internacionales; 6) el respeto irrestricto de los derechos humanos; 7) el respeto irrestricto a los tratados internacionales de los cuales el Perú es signatario; 8) el progreso económico sostenido y sostenible con base en el aporte científico y tecnológico; 9) la productividad y competitividad internacional en un ambiente de permanente seguridad; 10) el mantenimiento de la calidad de vida y la seguridad de la población peruana; 11) el fortalecimiento de los valores éticos y morales de la población peruana; 12) el fortalecimiento de la identidad e integración de la sociedad peruana; 13) el respeto y conservación de su patrimonio histórico y cultural; 14) el respeto y conservación de su patrimonio ecológico y bionatural; 15) su proyección

• ciudadanos en un Estado moderno. Por tanto, al reconocerse el derecho a sufragar a todos los militares y los policías en el Perú, se busca no sólo reconocer un derecho que como persona humana tenemos todos sino también como parte del ejercicio de un sistema democrático que la mayoría de los peruanos consideramos válido.

geoestratégica marítima, bioceánica y aeroespacial; 16) la conservación biológica y ambiental de la región amazónica; y, 17) la presencia y proyección del Perú en la Antártida⁶.

En el mismo documento del *Libro blanco* peruano se han sugerido, además, basta cuatro objetivos nacionales fundamentales del Estado peruano: 1) un Estado sustentado en valores, integrado, cohesionado y con identidad nacional; 2) un Estado articulado e integrado físicamente, proyectado al entorno regional y mundial; 3) un Estado soberano, desarrollado, moderno, seguro y protector del medio ambiente; y, 4) un Estado con proyección geoestratégica⁷.

Como objetivo fundamental de la seguridad nacional en el Perú se ha planteado la permanencia y continuidad de la nación peruana, tanto del Estado en el que se organiza como del territorio en el que se asienta la población, dentro de un contexto de paz y de seguridad. En consecuencia, como políticas de seguridad nacional del Estado peruano vinculados con este objetivo se han propuesto dos puntos centrales: en primer lugar, se busca preservar la soberanía nacional, la independencia política, la integridad del territorio nacional y los intereses nacionales. Así mismo, en segundo lugar, se propugna maximizar el poder nacional peruano con el objetivo de proyectarlo para mantener al país libre de las amenazas

6 Información extraída del primer proyecto del "Libro de la defensa nacional 2004". Lima. Páginas 58-59.

7 La publicación y explicitación de los objetivos nacionales es algo nuevo y sin precedentes en el Estado peruano, puesto que los que se manejaban anteriormente tenían el carácter de secreto y no eran accesibles a la opinión pública ciudadana.

internas y externas que se presenten o que, en caso de que dichas amenazas se hagan realidad, el país se encuentre en las condiciones adecuadas para enfrentarlas exitosamente⁸.

Respecto a las amenazas a la seguridad nacional que confronta actualmente el Estado peruano se han considerado las siguientes: 1) los intereses de otros estados contrarios a los intereses nacionales; 2) los intereses de grupos de poder (*lobbies*) que afectan a los intereses del Estado peruano; 3) la presencia de grupos contrarios a la institucionalidad democrática; 4) el tráfico ilícito de drogas; 5) la ruptura del orden social; 6) el crimen de alta intensidad que incluye el contrabando y la corrupción; 7) la destrucción del ambiente y los desastres naturales; 8) el uso de la telemática contra los intereses del Estado peruano (ciberterrorismo); 9) el terrorismo internacional; y, 10) el accionar de fuerzas irregulares extranjeras en territorio nacional⁹.

De otra parte, en el mismo texto del *Libro blanco* se entiende que es el propio Estado peruano el que ha establecido oficialmente hasta cinco objetivos de defensa nacional, con sus respectivas políticas, para hacer efectivo en la práctica el objetivo central de lograr la seguridad nacional establecido anteriormente. En este contexto, se ha establecido que el primero de ellos es el mantenimiento de la independencia, soberanía, integridad territorial y defensa de los intereses nacionales; considerando este punto se determinaron las siguientes políticas

8 *Op. cit.*: 66-67.

9 Dentro de la clasificación de las amenazas se consideran tanto a las tradicionales como a las no tradicionales. *Op. cit.*: 62-65.

de defensa nacional: 1) optimizar el funcionamiento del sistema de defensa nacional; 2) reestructurar el sector defensa para disponer de fuerzas armadas profesionales, modernas, flexibles, eficaces, eficientes y de accionar conjunto (*jointery*); 3) mantener unas fuerzas armadas con capacidad de prevención y disuasión; 4) disponer de fuerzas armadas en condiciones de contribuir al mantenimiento de la paz internacional; 5) fortalecer la frontera con Colombia ante la amenaza de fuerzas irregulares¹⁰; 6) mantener el control terrestre, aéreo, marítimo, fluvial y lacustre; 7) garantizar la seguridad telemática del Estado; 8) garantizar la presencia efectiva del Estado en el territorio nacional, principalmente en las zonas susceptibles a la violencia terrorista, al narcotráfico o al narcoterrorismo; y, 9) consolidar la pacificación nacional¹¹.

El segundo objetivo de defensa nacional se refiere a la protección del sistema político de la democracia representativa. En este sentido, se han propuesto las siguientes políticas: 1) reestructurar el sector defensa bajo el principio de subordinación de las fuerzas armadas al poder legítimamente constituido¹²; 2) eliminar las causas de la violencia organizada contra

10 Esta política está basada en el control efectivo de la extensa frontera fluvial del Putumayo con Colombia en el caso de que grupos irregulares, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), decidan introducirse en el territorio peruano.

11 La pacificación nacional se encuentra referida al proceso posterior a la derrota de los grupos terroristas que asolaron el Perú durante las dos décadas anteriores. Esta política incluye programas de apoyo al desarrollo y al replomamiento de las personas desplazadas por la violencia terrorista.

12 El gobierno del presidente Toledo ha decidido llevar adelante el proceso de reforma del sector defensa y de reestructuración de las fuerzas armadas. ◀

el Estado; 3) mantener el orden interno y el orden público; 4) erradicar el tráfico ilícito de drogas; 5) fortalecer las relaciones civiles-militares; 6) eliminar la corrupción en todas sus modalidades; 7) fomentar la participación de la sociedad en el logro de los objetivos de seguridad y defensa; y, 8) promocionar una cultura de respeto a la constitución, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y otras normas de convivencia social.

El tercer objetivo de defensa nacional se encuentra basado en la generación de las condiciones estratégicas para asegurar la paz, la integración y la prosperidad. De esta manera, se establecieron las siguientes políticas de defensa: 1) ocupar el territorio nacional siguiendo criterios estratégicos de desarrollo y seguridad; 2) procurar el abastecimiento para satisfacer las necesidades básicas de la población en casos de conflictos o desastres; 3) impulsar la investigación y el

En tal sentido, aprobó las conclusiones y recomendaciones del Informe Final de la Comisión para la reestructuración integral de las fuerzas armadas, según la resolución suprema 038-DE/SG del 9 de marzo de 2002, en la que se propusieron tres aspectos claves: primero, la expedición de una nueva legislación como la ya promulgada ley del Ministerio de Defensa, quedando pendiente tanto la reforma constitucional sobre la seguridad y la defensa nacional como otras leyes relativas. Segundo, la adopción de acciones por el Ministerio de Defensa para que ejecute las políticas de Estado vinculadas con la reestructuración y modernización de las fuerzas armadas dentro de un sistema democrático. Tercero, con la aplicación de estas medidas se busca obtener un efectivo modelo de control democrático de las fuerzas armadas bajo la autoridad de un gobierno constitucional y dentro del Estado de derecho. Sobre esta materia puede revisarse un artículo del autor denominado "La creación del Ministerio de Defensa y el proceso de reforma del Sector Defensa en el Perú", en el libro *Apuntes para una nueva visión de la seguridad nacional*, publicado por el Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Lima, 2004).

desarrollo tecnológico particularmente en las áreas de informática y comunicaciones; 4) promover el desarrollo científico-tecnológico orientado a la satisfacción de los requerimientos militares; 5) promover el desarrollo científico-tecnológico con participación de la universidad peruana y la empresa privada nacional; 6) desarrollar una flota mercante nacional; 7) desarrollar la reserva aérea nacional; 8) fomentar la inversión de capitales nacionales en el Perú y en el extranjero; 9) generar la infraestructura necesaria para atraer el comercio de los Estados de interés hacia los puertos peruanos; 10) preservar el ambiente y la biodiversidad en función de los intereses nacionales¹³; 11) proteger a la población de los desastres; y, 12) participar en los procesos de integración en los ámbitos subregional y regional¹⁴.

En cuanto al cuarto objetivo de defensa nacional, se ha señalado que el Estado debe promover el fortalecimiento de la conciencia y del sentimiento de la identidad nacional. En consecuencia, se ha propuesto: 1) fortalecer el orgullo y la identidad nacional; 2) impulsar la difusión y enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad y la defensa nacional; 3) fomentar la educación democrática, valores cívico patrióticos,

13 Sobre este aspecto conviene señalar que el Estado peruano sigue con gran interés los distintos asuntos que puedan afectar a la amazonia y su biodiversidad o su actual condición jurídica como parte incuestionable del territorio nacional. Al respecto, aproximadamente 60 por ciento del territorio peruano forma parte de la cuenca amazónica.

14 La política exterior peruana siempre ha estado presente y ha apoyado los procesos de integración subregionales, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como regionales, en el contexto de las dos cumbres sudamericanas.

cultura de paz, convivencia civilizada y participación ciudadana en la defensa del Estado de derecho y la prevención contra las actividades terroristas.

Por último, el quinto objetivo de defensa nacional se refiere a la protección de los intereses nacionales del Estado peruano en el ámbito internacional. Desde este punto de vista, se han establecido como políticas de defensa nacional los siguientes aspectos: 1) participar en la toma de decisiones que afecten los intereses nacionales, así como en los foros de seguridad y defensa, mundiales, hemisféricos y regionales; 2) participar en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado transnacional¹⁵; 3) contribuir a la paz y estabilidad mundial en concordancia con el derecho internacional; 4) respaldar la diplomacia peruana, con un poder nacional que promueva y defienda los intereses nacionales, de la comunidad peruana y de las empresas peruanas en el exterior; 5) crear conciencia y potenciar la presencia del Perú en la Antártida¹⁶; 6) promover la creación de un sistema sudamericano de defensa¹⁷; 7) organi-

15 El Estado peruano participa de la condena y el rechazo a las actividades de redes terroristas como Al-Qaeda. En tal sentido, participa también de los esfuerzos que lleva a cabo la comunidad internacional, globales y hemisféricos, para enfrentar exitosamente este flagelo contra la humanidad.

16 Debe destacarse que el Perú es miembro consultivo del Tratado Antártico de 1959, y en tal sentido mantiene tanto su interés como su presencia en el continente antártico por medio de expediciones anuales a la base peruana de "Macchu Picchu".

17 Esta propuesta considera el establecimiento de un sistema de seguridad únicamente sudamericano, tomando en cuenta que los intereses y las políticas de defensa de los países de la región difieren de los establecidos por Estados Unidos en el escenario hemisférico americano.

zar a las colonias peruanas en los países de interés, afianzar su identidad y orientarla en provecho de los intereses nacionales; 8) incrementar las medidas de fomento de confianza mutua con los países vecinos; 9) concretar una alianza estratégica con los Estados de la región¹⁸; 10) establecer las fronteras marítimas con Chile y Ecuador de acuerdo con las normas del derecho internacional y protegiendo los intereses nacionales¹⁹; y, 11) mantener buenas relaciones con todos los países de acuerdo con los intereses nacionales.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL Y SU INFLUENCIA EN LAS RELACIONES EXTERIORES

Debe señalarse que en los últimos años las relaciones exteriores del Perú han tenido una interdependencia creciente con la globalización económica y comercial, y, con la agenda de seguridad regional e internacional. Sobre este último aspecto, el Estado peruano por medio de su Ministerio de Relaciones Exteriores o cancillería, como único ente oficial que dirige sus relaciones con otros Estados y la comunidad

18 Sobre este aspecto considero positiva para nuestros países la celebración del acuerdo de integración con la República del Brasil respecto a la integración física mediante la construcción de los corredores bioceánicos que le dará al Brasil la salida de sus exportaciones al Pacífico, el incremento de la promoción del comercio bilateral, y el establecimiento de las redes de vigilancia y protección de la amazonía (Proyecto Sivam-Sipam).

19 Sobre este punto la posición oficial de la Cancillería peruana sostiene que existe una controversia jurídica con las repúblicas de Chile y de Ecuador por la ausencia de una delimitación marítima definitiva en sus fronteras. En tal sentido, se ha afirmado que convenios bilaterales en materia pesquera no pueden ser interpretados como instrumentos de fijación marítima fronteriza.

internacional, ha establecido su política exterior considerando como objetivo general:

promover el desarrollo del Perú mediante la generación y preservación de un ambiente de paz, distensión, cooperación y respeto del derecho internacional, en los ámbitos limítrofe, subregional, regional y mundial, con la finalidad de brindar las mejores condiciones para el fortalecimiento del sistema democrático y el impulso al desarrollo económico y social con equidad²⁰.

Así mismo, la cancillería peruana no solo participa sino que ha incorporado también los alcances de la sexta política de Estado del Acuerdo nacional, mencionado anteriormente, en donde se señala la "Política exterior para la paz, la democracia el desarrollo y la integración de seguridad nacional". Dentro de este marco se ha acogido el compromiso de ejecutar:

"(...) una política exterior al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, que promueva una adecuada inserción del país en el mundo y en los mercados internacionales, a través de una estrecha vinculación entre la acción externa y las prioridades nacionales de desarrollo". En consecuencia: "consolidaremos la firme adhesión del Perú a las normas y principios del derecho internacional, con especial énfasis en los derechos humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del sistema interamericano".

Con este objetivo primordial, el Estado peruano, primero, promoverá un clima de paz y seguridad mundial, bemisférico, regional y subregional para facilitar el desarrollo de nuestros países y la

20 Información obtenida de la sección lineamientos generales de la política exterior peruana de la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Disponible en Internet en: www.rree.gob.pe/portal/pexterior.nsf

erradicación de la pobreza, con énfasis en la reducción del armamentismo y la promoción del desarme en América latina²¹. Segundo, también promoverá el respeto de los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, y fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales²². Tercero, participará en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico, y desarrollará una política de asociación preferencial con los países vecinos. Cuarto, impulsará el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas del país y su integración con espacios similares de los países vecinos. Quinto, fortalecerá una diplomacia nacional que promueva y defienda los intereses permanentes del Estado, proteja y apoye a las comunidades y empresas peruanas en el exterior, y sea instrumento de los objetivos de desarrollo, expansión comercial, captación de inversiones y de recursos de cooperación internacional.

21 Sobre el particular es necesario señalar los alcances de la política exterior peruana en aspectos de seguridad regional, tales como: la iniciativa presidencial peruana de limitación regional en los gastos de defensa (2001); la celebración de medidas de fomento de la confianza y propuestas de homologación de gastos militares con Chile y Ecuador; y la propuesta de congelamiento de las compras de armas ofensivas en la región, contenida en la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (2002).

22 Perú fue uno de los gestores en la aprobación de la Carta Democrática Interamericana respecto a la defensa de los valores democráticos y que fuera aprobada por la asamblea extraordinaria de la OEA en Lima, en septiembre de 2001. Igualmente, ha condenado los ataques del terrorismo transnacional y participa de los esfuerzos para luchar contra esta amenaza tanto en el hemisferio, por medio de la Comisión de seguridad hemisférica y el Comité contra el terrorismo de la OEA, como globalmente, mediante su actuación en las Naciones Unidas y otros foros internacionales.

Sexto, impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales. Por último, pero no por ello menos importante, séptimo, el Estado peruano respetará la soberanía de los Estados y el principio de no-intervención²³.

Respecto a su relación con Estados Unidos, el mayor actor político en el hemisferio, puede afirmarse que la política de seguridad estadounidense en la región se ha visto centralizada en el diseño y la ejecución del Plan Colombia para apoyar los esfuerzos del Estado colombiano en su lucha contra los grupos terroristas de las Farc y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), principalmente, así como en sus actividades de represión al tráfico ilícito de drogas. En este contexto político, el interés del gobierno del presidente George W. Bush (2001-) apunta a que los demás países del área andina apoyen oficialmente los esfuerzos e intereses del gobierno estadounidense en la zona. En el caso del gobierno peruano, se ha observado un renovado interés por ambas partes en la cooperación conjunta para las labores de interdicción aérea contra las avionetas que transportan la cocaína desde el territorio nacional hacia Colombia. Otro aspecto esencial lo constituye el apoyo a las labores de entrenamiento conjunto en la región amazónica y a los seminarios de capacitación en materias de defensa como la lucha contra

23 Respecto al estallido de la segunda guerra del Golfo a inicios de 2003, un comunicado oficial de la cancillería peruana lamentó que la República de Irak no cumpliera plenamente con las estipulaciones de las resoluciones de las Naciones Unidas sobre las labores de inspección de las armas de destrucción masiva. Sin embargo, el comunicado no hace mención expresa a su condena a Estados Unidos por sus acciones emprendidas unilateralmente en contra de Irak.

el terrorismo internacional, la importancia de las relaciones civiles-militares, la aplicación de la justicia militar, entre otros.

La lucha contra el narcotráfico, desde inicios de la década de 1990 hasta hoy, ha sido una prioridad para la agenda bilateral en las relaciones de Estados Unidos con el Perú; prueba de ello han sido los diferentes convenios celebrados entre ambos países para la cooperación y erradicación del tráfico ilícito de drogas. En este sentido, puede señalarse que los mejores momentos en la relación bilateral se produjeron durante el extenso periodo del presidente Fujimori (1990-2000) que hizo explícito este apoyo por medio de mayores operaciones de interdicción aérea y una reducción considerable de las áreas de cultivo de hojas de coca en las cuencas cocaleras del alto Huallaga principalmente. Sin embargo, considero que las situaciones de mayor tensión han tenido lugar en los últimos tiempos, debido a que Perú se ha negado a firmar un acuerdo bilateral con Estados Unidos para remitir a los nacionales estadounidenses, civiles o militares, a la jurisdicción de ese país en los casos de delitos que cometieran en el Perú. Ello por una cuestión de principios, puesto que el gobierno peruano adhirió en 2000 al Estatuto de Roma que estableció la Corte Penal Internacional (CPI); con ello, Perú se comprometió a remitir a la jurisdicción de este tribunal internacional a los autores de crímenes contra la humanidad. Esto le ha valido al Perú ser sancionado con el recorte de la ayuda militar por parte del gobierno estadounidense en el ejercicio fiscal de 2004.

En conclusión, puede señalarse que en perspectiva histórica hasta el presente las relaciones entre Perú y Estados Unidos se mantienen con un carácter asimétrico: por la gran influencia del poder político de la potencia hegemónica, por

su presencia militar tanto en el interior del país como en los países fronterizos como Ecuador y Colombia, y por la presencia de intereses económicos en la región que observan cada vez con mayor interés geoestratégico la posibilidad de tener acceso a la cuenca amazónica.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL PERUANO

De acuerdo con el artículo 163 de la constitución política de 1993, el Estado peruano garantiza la seguridad nacional mediante la figura del sistema de defensa nacional que comprende, a su vez, a un conjunto interrelacionado de órganos estatales sustentados en una doctrina de seguridad nacional y cuyo funcionamiento se regula por la legislación y los procesos sobre la materia con el propósito de garantizar la seguridad del propio Estado. Se ha afirmado por ello que dicho sistema tiene por finalidad garantizar la concepción, preparación, dirección y ejecución de la defensa nacional. Así mismo, se ha señalado en el texto constitucional que la defensa nacional no sólo es de carácter integral y permanente sino que, además, se desarrolla en los ámbitos interno y externo y que todas las personas tienen la obligación de participar en ella. En este sentido y por extensión, el sistema de defensa nacional es el responsable de la aplicación de la política de seguridad del Estado peruano²⁴.

24 Dentro de la concepción peruana se ha asimilado el concepto de la defensa nacional como aplicación efectiva y llevada a la práctica del concepto amplio de seguridad nacional. Consecuentemente, cuando me refiero a la política de defensa lo hago, implícitamente, a la política de seguridad del Estado peruano.

Dentro del sistema de defensa nacional, reformado por el poder ejecutivo por medio del decreto legislativo 743 de noviembre de 1991, se estableció una nueva composición en la organización de la defensa nacional. A pesar de todas las críticas en su contra, el sistema sigue vigente legalmente y en ese decreto se estableció su actual estructura²⁵. Se considera que el sistema de defensa nacional es presidido por el presidente de la república, en su calidad de jefe de Estado y comandante supremo de las fuerzas armadas y policiales, y que está integrado por una serie de órganos entre los que se encuentran: el Consejo de defensa nacional —como órgano de decisión—; el Ministerio de Defensa —como órgano principal de ejecución—; otros ministerios y organismos públicos —también como órganos de ejecución—; el comando unificado de pacificación —como órgano de apoyo aunque hoy está desactivado—; el sistema de inteligencia nacional —como órgano de asesoramiento—; la dirección general de política y estrategia —también como órgano de asesoramiento, planificación y control—; y, el sistema nacional de defensa civil —como órgano de asesoramiento y planificación—.

De todos estos órganos del sistema se considera que el Consejo de defensa nacional es el más importante de todos, porque al ser una instancia decisoria establece en la práctica la política de conducción de la defensa nacional. Dentro de

25 Mi opinión crítica tiene su fundamento en razón de que debido a la conformación del actual sistema de defensa nacional se permitió la injerencia de los servicios de inteligencia del ex asesor y hoy procesado Vladimiro Montesinos, mediante el control del Consejo de defensa nacional, sin el debido control político de ningún poder del Estado.

su actual composición, con importante presencia castrense, se encuentran los miembros natos o principales del consejo que son, a saber: el presidente de la república del Perú; el presidente del Consejo de ministros —equivalente a un primer ministro del ejecutivo—; los ministros de Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Defensa y del Interior; el jefe del comando conjunto de las fuerzas armadas; el jefe del Consejo Nacional de Inteligencia (CNI); y el director general de política y estrategia del Ministerio de Defensa. Adicionalmente, como miembros eventuales se encuentran: los tres comandantes generales del Ejército, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea; el director general de la Policía nacional; el director de inteligencia del CNI y el jefe del Instituto de Defensa Civil²⁶.

Respecto al Ministerio de Defensa, creado en 1987 a partir de la fusión de los ex ministerios de guerra, de marina y de aeronáutica, ha sido reconocido como la institución especializada del poder ejecutivo encargada de la formulación, ejecución y supervisión de la política de defensa nacional en el campo militar, así como también del diseño, la planificación y coordinación de la política de defensa nacional en los campos no militares. En consecuencia, el propio sector de defensa se encuentra encargado de formular y difundir la doctrina de seguridad y defensa nacional, y de asesorar, planificar y coordinar las acciones que sobre esta materia realicen los órganos que integran el Consejo de defensa nacional²⁷.

26 *Op. cit.*: 80.

27 *Ibid.*: 81.

Finalmente, es necesario precisar que por obra del Congreso de la república se promulgó la ley 27860 que estableció, conjuntamente con su reglamento respectivo, la nueva organización del Ministerio de Defensa, que incluye entre sus órganos a dos viceministerios, uno de asuntos económicos y administrativos para tratar los asuntos presupuestarios del sector, y el otro de asuntos logísticos y de personal, para tratar lo relativo a los aspectos operacionales y de servicios del personal del ministerio y en donde se incluye, por ende, al personal militar. Así mismo, se han considerado como órganos de línea a la dirección de política y estrategia, como instancia estratégica y de planeamiento del sector, y al comando conjunto de las fuerzas armadas, como organismo responsable de la ejecución de las operaciones militares conjuntas, garantizando la interoperatividad y accionar de la fuerza armada. Por su parte, como órganos de ejecución encargados de ejecutar y llevar adelante las directivas del sector defensa se encuentran los tres institutos armados—Ejército Peruano, Marina de Guerra del Perú y Fuerza Aérea Peruana—²⁸.

BIBLIOGRAFÍA

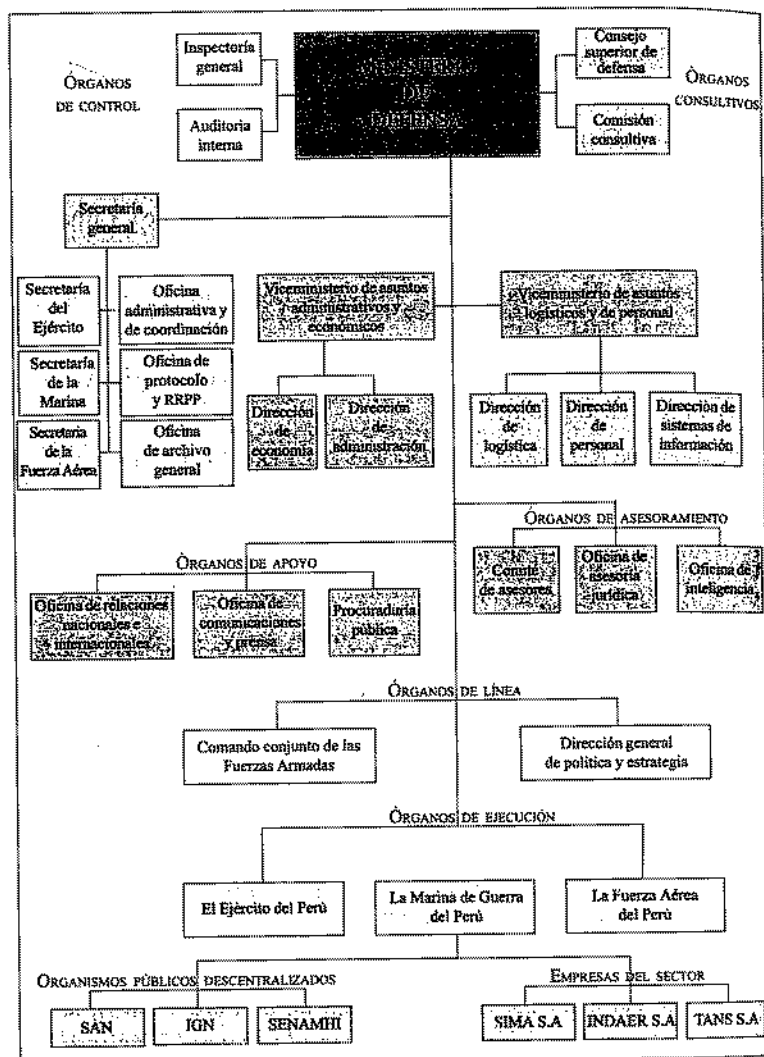
- COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN. 2003. *Informe final y conclusiones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*. Lima.
- COMISIÓN PARA LA REESTRUCTURACIÓN INTEGRAL DE LAS FUERZAS ARMADAS. 2002. "Informe final de la Comisión para la Reestructuración Integral de las Fuerzas Armadas". Lima.

28 La nueva estructura del Ministerio de Defensa puede observarse en la figura adjunta, en la que se destaca la separación de las funciones entre los dos viceministerios propuestos y el rol que cumplen las fuerzas armadas en el Perú.

- CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. 1993. *Constitución política del Perú 1993*. Editora Perú. Lima.
- LEY DEL MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ. Publicado por el Diario Oficial *El Peruano*. Lima. 2003.
- LEY DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL DEL PERÚ. Publicado por el Diario Oficial *El Peruano*. Lima. 1991.
- MASTERSON, DANIEL. 2001. *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno: un estudio sobre relaciones civiles militares 1930-2000*. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Idepe). Lima.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ. Comisión del Libro Blanco de la Defensa Nacional. 2004. "Proyecto del Libro de la Defensa Nacional 2004". Lima.
- MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ. Portal oficial en: www.defensa.gob.pe
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ. "Carta andina para la paz y la seguridad" (2002). En: Portal oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ. Portal oficial en: www.rree.gob.pe
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. 2002. "Carta democrática interamericana". Washington.
- SECRETARÍA DEL ACUERDO NACIONAL. 2002. "Acuerdo nacional de gobernabilidad".
- VELARDE, MARCO. 2003. "El proceso de elaboración del Libro blanco de la defensa nacional del Perú (2000-2002)". En *Elementos de seguridad y defensa*. Volumen I. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Idepe). Lima.
- . 2004. "La creación del Ministerio de Defensa y el proceso de reforma del sector defensa en el Perú". En *Apuntes para una nueva visión de la seguridad nacional*. Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Idepe). Lima.

FIGURA 1

ORGANIZACIÓN ACTUAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ



Fuente: Ministerio de Defensa del Perú.

La agenda de seguridad de Venezuela
¿Ruptura o continuidad del paradigma?
Un análisis preliminar*

Ana María Sanjuán

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más complejos de atender hoy en la sociedad venezolana es el de la seguridad, concebida en su sentido más amplio. Su complejidad deviene de la interrelación de varios factores, cada uno de ellos controversial de por sí, entre los que deben mencionarse las transformaciones institucionales y políticas que tienen lugar en el país desde 1999, los cambios globales experimentados en el área de seguridad y en todos los planos del ámbito internacional y por las relaciones con Colombia, no sólo por el contencioso limítrofe pendiente entre ambos países, sino por el desarrollo del Plan Colombia a partir de 2001, cuyos impactos han ido más allá de la seguridad en la extensa y dinámica frontera binacional.

* La búsqueda y sistematización de la información necesaria para la elaboración de este documento estuvo a cargo del sociólogo Luis Díaz, investigador del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela.

Además, los asuntos de seguridad y de política exterior han entrado de lleno en la polarización política que ha caracterizado el clima del país en los últimos tres años, específicamente en lo que respecta al manejo de las relaciones con Colombia y con Estados Unidos, por lo que dichos asuntos mantienen una importante presencia en los debates políticos internos, lo que en ocasiones contribuye a magnificar o minimizar amenazas.

En el presente trabajo y de manera preliminar, por tratarse de un área de gran dinamismo en la actual coyuntura venezolana, se abordan los principales ejes de la agenda de seguridad de Venezuela, presentándose de manera previa un breve recuento de los cambios políticos ocurridos en el país en el quinquenio pasado con repercusiones en el área de la seguridad, seguidos por la presentación del nuevo marco institucional y por las prioridades nacionales en los diferentes planos de la seguridad, así como de los aspectos claves en las relaciones bilaterales de seguridad, para intentar determinar, en las conclusiones, si la sucesión de mudanzas políticas e institucionales y la percepción de nuevas amenazas de carácter político han determinado una ruptura del paradigma de seguridad seguido por Venezuela en las últimas dos décadas o si, por el contrario, los conceptos estratégicos se mantienen sin variaciones estructurales. Es decir, interesa conocer en la actual coyuntura del país, en términos de sus cambios políticos y nueva estrategia de inserción internacional, qué factores influyen más en la conformación de un cuerpo de amenazas a su seguridad, si los factores externos como en el periodo precedente o los parámetros internos o una combinación de ambos.

ANTECEDENTES

CAMBIOS POLÍTICOS E INSTITUCIONALES Y PRINCIPALES
DIVERGENCIAS INTERELITES EN TORNO A LA POLÍTICA
EXTERIOR Y A LA SEGURIDAD

Como se conoce, Venezuela atraviesa desde finales de la década de 1980 un proceso de transición política de velocidades múltiples, cuya orientación fundamental proviene del triunfo de Hugo Chávez Frías en las elecciones presidenciales de 1998. La naturaleza de las transformaciones político-institucionales sucedidas a partir de esa fecha en Venezuela, el origen militar del presidente y los cambios en el entorno subregional, regional e internacional, han incidido en la conformación de una nueva agenda de seguridad, en la que han variado, en algunos aspectos sustancialmente, la percepción de las amenazas a la seguridad del país, dado que se observa un proceso de redefinición del enemigo estratégico, más por la dinámica doméstica que por amenazas reales de carácter interestatal. Dichos cambios han tenido lugar en medio de una intensa confrontación política, resultado de dos posiciones contrapuestas en la interpretación de la realidad política, económica y social de Venezuela, consecuencia de la fractura que divide a las elites venezolanas y que se proyecta al resto de la sociedad. Esta pugna por el rumbo del destino nacional muestra un desacuerdo patente sobre aspectos claves del desarrollo del país, del que no escapan las áreas de seguridad, defensa y política exterior.

Antes de caracterizar las diferencias más importantes entre los dos proyectos políticos que dividen al país, especialmente en el área de seguridad, y por considerarlo de interés en la arquitectura de las amenazas, se caracteriza a continuación,

en razón a su ideología y soportes sociales, a cada uno de los bandos en pugna. El gobierno encuentra su base de apoyo más firme en una parte de los sectores desfavorecidos socialmente, así como en una conjunción de elites políticas y sociales anteriormente excluidas del sistema. En términos ideológicos, la preponderancia la tiene el sector militar, con el cual convergen reformistas y radicales de izquierda.

Por su parte, la oposición encuentra su base de sustento más consistente en los sectores de ingresos medios y altos. En cuanto a su ideología política, es prominente la identificación con los principios y postulados liberales, aunque existe una convivencia circunstancial con algunos sectores minoritarios de izquierda. El liderazgo lo llevan los principales medios privados de comunicación, los partidos políticos tradicionales junto a divisiones de estos y nuevos partidos, el principal gremio empresarial (Fedecámaras), la principal central obrera Confederación de Trabajadores de Venezuela la (CTV), altos ex gerentes de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), militares de alto rango declarados en "desobediencia" y algunas organizaciones no gubernamentales (ONG) de clase media.

Al contrastar los proyectos de país propuestos por ambas partes, surgen algunos aspectos que expresan importantes contradicciones y hasta incompatibilidades. Entre ellas, las más importantes son la política petrolera, la política internacional y las dimensiones de la participación militar¹, todas con incidencia en el área de seguridad.

1 Con seguridad hay otros muchos puntos de discrepancia entre ambos sectores, más allá de los que quedan plasmados en los documentos analizados. ◀

En materia económica, es en el tema petrolero donde se hacen más evidentes las contradicciones. El proyecto del gobierno propone la presencia del Estado como único dueño y rector de industrias estratégicas como PDVSA² y la política permanente de defensa de los precios petroleros en el marco de los acuerdos pactados en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Opep). La oposición propone

dar autonomía a PDVSA [...] auspiciar un cambio de una relación petróleo-Estado a una de petróleo-sociedad, donde se abra el espacio para la democratización del capital de la industria de los hidrocarburos, para que haya una mayor participación ciudadana en el recurso petrolero y gas a través de distintas vías a explorar, como por ejemplo se pueden mencionar: la profundización de la apertura petrolera; la creación de un Fondo de Ahorro Intergeneracional (FAD); y/o la creación de fondos de pensiones apalancados por la regalía petrolera y de gas³.

Propone, igualmente, revertir los acuerdos Opep, priorizando acuerdos energéticos hemisféricos –en los que Estados Unidos es el principal factor de incidencia por su capacidad de compra e inversión– e incrementar la producción para recuperar mercados perdidos⁴.

* Por otra parte, cabe aclarar que alguno(s) de los temas planteados en los documentos pueden no tener una correspondencia plena con la realidad de las políticas implementadas por ambos sectores.

- 2 Esta posición tiene un anclaje en los artículos 302 y 303 de la constitución de 1999.
- 3 Comisión Proyecto País de la Coordinadora Democrática. "Agenda de reconstrucción de la República de Venezuela". Enero de 2003: 4.
- 4 Ídem: 4; El Pacto Democrático por la Unidad y la Reconstrucción Nacional propone, en la misma línea: "...hacer efectiva una política de aumento del volumen de producción de crudo" (Coordinadora Democrática de Venezuela (2002: 6).

Adicionalmente, para el gobierno y sus apoyos nacionales e internacionales, en la actual coyuntura mundial el asunto petrolero se liga en forma creciente al de la seguridad, sobre todo a partir de la invasión a Irak en 2003, considerando que Venezuela es el quinto productor mundial de crudo, sus reservas probadas de petróleo y gas son hasta ahora las más altas del hemisferio occidental y en este momento es el cuarto proveedor de petróleo de Estados Unidos. Se comparte el criterio de varios analistas según el cual la búsqueda de garantías del suministro de petróleo y gas redibujará el mapa estratégico internacional como no había ocurrido en más de medio siglo, considerando que para Estados Unidos la seguridad energética será una prioridad estratégica de su política exterior y comercial, por lo que diversificará la búsqueda de suplidores de petróleo en el mundo para garantizar un acceso global⁵. Debido a sus reservas, se consideran entonces áreas de alta prioridad la región del Caspio, África y América latina. El área andina de esta última contiene las mayores reservas probables y probadas de petróleo y gas del hemisferio occidental.

En materia internacional, el gobierno propone la simetría de la comunidad de naciones, prioriza el diálogo Sur-Sur y, en particular, la integración latinocaribeña⁶, así como una relación más estrecha con los socios árabes de la Opecp, una denuncia a las asimetrías del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), todo lo cual implica diferencias con Estados

5 Véase el National Energy Policy Paper, conocido también como el Informe Cheney, de marzo de 2001. Véase también Müller Rojas, 2004.

6 Ministerio de Planificación y Desarrollo. *Lineas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación. 2001-2007*: 21 y 15.

Unidos, el principal socio histórico de la política internacional venezolana. La oposición plantea redefinir las relaciones internacionales, la "recuperación de la imagen y la confianza internacional"⁷ y señala una agenda que está en sintonía con las principales preocupaciones de Estados Unidos: "auspiciar con éxito nuestra inserción en un mundo globalizado mediante la integración hemisférica (Alca) y global (OMC) [e] incorporar activamente al país en los programas de lucha contra el terrorismo y narcotráfico"⁸.

Un aspecto central de la nueva posición de Venezuela en el ámbito hemisférico es el del *modelo de democracia*, siendo el escenario principal de esta confrontación de visiones la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde goza de consenso el modelo de democracia representativa. El gobierno del presidente Hugo Chávez postula, sin embargo, la democracia protagónica y participativa adversando el de representativa, por considerar que impide tener en cuenta los problemas sociales que atraviesan a la región.

En resumen y en cuanto a la *política internacional*, estrechamente ligada al área de seguridad, el gobierno es crítico de los acuerdos de libre comercio, mientras que la oposición los apoya; el gobierno propugna el multilateralismo y una nueva correlación de fuerzas en el mundo multipolar, cuestionando la política exterior de Estados Unidos —pese a garantizarle el suministro de petróleo—, a la par que la oposición insiste en la importancia de una alianza firme con Washington; el gobierno

7 CTV y Fedecámaras, "Bases para un acuerdo democrático", punto 9.

8 Comisión Proyecto País de la Coordinadora Democrática. *Op. cit.*: 5.

busca al fortalecimiento de la Opep en un marco de control de la producción mundial petrolera para garantizar precios favorables a los productores, y la oposición propone aumentos en la producción para dinamizar la economía interna.

UN NUEVO ROL PARA LA FUERZA ARMADA VENEZOLANA

La crisis de representación política y del sistema de partidos en Venezuela en las últimas dos décadas, así como la dehiliación institucional, fueron favoreciendo la participación política cada vez más activa de algunos sectores de las fuerzas armadas, hecho más que evidente luego de los intentos de golpe de estado en 1992 y del triunfo electoral de Hugo Chávez Frías en 1998, un militar retirado. Desde 1999, la política ha entrado con más fuerza que en el pasado democrático al mundo militar y éste ha entrado con mayor fuerza al mundo de la política, lo que se expresa en una alta deliberancia, tanto de los militares como de las fuerzas políticas y sociales sobre lo militar. Tal como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), luego de una visita a Venezuela, "la realidad de la región demuestra que la deliberación de las Fuerzas Armadas suele ser la antesala para fracturas constitucionales" (CIDH, 2002: párrafo 65).

En abril de 2002 se produjo una de estas fracturas —el derrocamiento del presidente Chávez por unas horas—, resuelta luego de tres días según el marco constitucional. El enfrentamiento entre grupos de oficiales activos que apoyan o rechazan al gobierno nacional se hizo evidente unos meses antes del golpe de Estado y se mantiene en el presente. Así como resultaba evidente un vínculo político de la fuerza armada nacional (FAN) con el oficialismo, la oposición estimuló y

logró un vínculo político con sectores de esta. Luego de los resultados del referéndum revocatorio de agosto de 2004, la deliberancia militar se ha reducido, aunque no se ha eliminado totalmente. Desde 2001 ha sido común escuchar discursos de militares activos, respaldando más que a un sistema de gobierno la gestión del presidente Chávez y opinando sobre temas de actualidad nacional. Por otra parte, los militares que participaron en el golpe de Estado no han sido sancionados y declaran permanentemente en los medios de comunicación sobre asuntos de política nacional.

Por las razones antes expuestas, el asunto militar es uno de los que más controversias ha generado desde el punto de vista político en el último quinquenio. El gobierno coloca a la institución castrense a realizar labores que no son típicamente militares —basándose en su misión constitucional de una “participación activa en el desarrollo nacional” (Constitución de 1999, artículo 328)—, tales como las realizadas en el contexto del Plan Bolívar 2000 y en el Plan Proyecto País⁹. Estas labores, particularmente por el modo en que se realizan, pueden entenderse como una instrumentalización política de la fuerza armada nacional. Por otra parte, en la constitución de 1999 las fuerzas pro gobierno redujeron los límites a la deliberancia militar y eliminaron la prohibición de ejercer simultáneamente la autoridad militar y civil por un mismo funcionario¹⁰. La oposición, mientras tanto, reivindica una institución castrense que no apoye ningún proyecto político, que esté sujeta al

9 Ministerio de Planificación y Desarrollo. *Op. cit.*

10 Al respecto y para un análisis más detallado, véase Provea, “¿Sí o No? pistas para un voto razonado”. Disponible en: www.derechos.org/ve

poder civil, que no delibere políticamente y que aumente su capacidad operacional¹¹.

En Venezuela no ha aumentado el presupuesto de la fuerza armada nacional en los últimos cuatro años, por el contrario, ha disminuido. Esto ha incidido directamente en que no se hayan realizado grandes compras de armamento y en la reducción del número de integrantes de esta institución¹². Tampoco ha habido movilizaciones militares importantes. Por otra parte, aunque ha aumentado el número de militares activos en cargos de la administración pública tradicionalmente reservados a los civiles —lo que implica el incremento del poder de algunos militares—, no se puede señalar que el liderazgo civil es servil al militar. La institución militar es un instrumento del gobierno, fuertemente controlado por el presidente, y no al revés, por lo que existe en Venezuela un proceso *sui generis* de militarización y en eventos precisos —concretamente durante el golpe de estado de abril de 2002— un riesgo de confrontación militar, dada la alta deliberancia militar y los efectos que ella ya ha producido. Ello tiene una influencia importante en el deterioro de la convivencia política democrática, a la vez que le otorga a las fuerzas armadas una preponderancia especial como actores políticos y

11 CTV y Fedecámaras, *Op. cit.* Punto 5; Coordinadora Democrática y Militares Disidentes, *Op. cit.*: 4; Coordinadora Democrática, *Op. cit.* Punto 4; Comisión Proyecto País de la Coordinadora Democrática. *Op. cit.*: 5.

12 Sin embargo, y a partir del 17 de septiembre de 2004, fecha en la que murieron cinco militares venezolanos y una ingeniera de PDVSA en el sector Mata de Caña en el estado Apure, luego de una emboscada de irregulares colombianos, el gobierno y la fuerza armada anunciaron su decisión de comprar a Rusia armamento —aviones y helicópteros— para reforzar las operaciones de resguardo en la frontera occidental.

fortalece su rol en el diseño de las políticas de seguridad del Estado venezolano, las cuales, incluso durante el periodo político precedente, siempre han estado fuera del control civil, debido a que la corporación siempre disfrutó de una serie de prerrogativas institucionales en términos de incidencia política e independencia de acción en la conducción de aspectos centrales de seguridad, como lo son las fronteras, las hipótesis de conflicto de soberanía, la adquisición de armas y el diseño de la política de defensa. En la actual coyuntura venezolana, la fuerza armada nacional tiene un creciente rol en el funcionamiento del Estado.

MARCO POLÍTICO-NORMATIVO DE LA AGENDA DE SEGURIDAD DE VENEZUELA

Entre 1999 y 2004 ha habido importantes cambios normativos en el país, en especial en el área de seguridad y defensa, aunque los mismos no han estado acompañados por transformaciones institucionales de importancia. Desde la promulgación de la constitución (1999) —elaborada por la mayoría oficialista en la Asamblea Nacional Constituyente y aprobada por votación popular—, empieza la conformación de un nuevo modelo de seguridad y defensa nacional, el cual será desarrollado tanto en la ley orgánica de seguridad de la nación, así como en las *Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007*. La característica fundamental de este nuevo modelo de seguridad es su carácter maximalista y totalizante, abarcando aspectos fundamentales del desarrollo y concibiendo una defensa integral de la nación, como categoría superior a la estatal, buscando superar el aspecto exclusivamente militar incluyendo

factores económicos, sociales, políticos y ambientales. La actual agenda de seguridad en Venezuela está siendo influida crecientemente por la situación interna de controversia política, contrario al periodo precedente, que respondía más a parámetros de orden externo.

Según la nueva constitución venezolana (artículo 322, título VII, capítulo I), la

seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado que se encuentren en el espacio geográfico nacional.

En lo que respecta a los principios de seguridad de la nación, la constitución señala que

la seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar (artículo 326)

En lo que respecta a las fronteras, el artículo 327 dice que la atención de las fronteras es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la Nación. A tal efecto, se establece una franja de seguridad de fronteras cuya

amplitud, regimenes especiales en lo económico y social, poblamiento y utilización, serán regulados por la ley, protegiendo de manera expresa los parques nacionales, el hábitat de los pueblos indígenas allí asentados y demás áreas bajo régimen de administración especial.

En las *Lineas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007*, elaboradas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, se propone establecer cinco equilibrios, en lo económico, social, político, territorial e internacional, estos dos últimos con impactos en las políticas de seguridad. El *equilibrio territorial* se plantea, a mediano y largo plazo, la "desconcentración del país [a partir de la] modificación del patrón de poblamiento, producción, inversión, distribución y recaudación [incorporando] una dimensión ambiental" (*Op cit.*: 20 y 21). El *equilibrio internacional*, por su parte, se plantea una "participación flexible y simétrica de la comunidad de naciones [con énfasis] en la promoción de los intereses nacionales en el exterior [...] defensa de la soberanía nacional, fomento de la integración latinoamericana y caribeña, en la revalorización del diálogo Sur-Sur" (*Op cit.*: 15 y 21).

Por su parte, en la ley orgánica de seguridad de la nación, aprobada en noviembre de 2002, se señala en su artículo 2º que

la seguridad de la Nación está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico,

libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos.

En cuanto a la defensa integral, la concibe en su artículo 3° como

el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación.

En esta ley se define el desarrollo integral (artículo 4°) como

la ejecución de planes, programas, proyectos y procesos continuos de actividades y labores que acordes, con la política general del Estado y en concordancia con el ordenamiento jurídico vigente, se realicen con la finalidad de satisfacer las necesidades individuales y colectivas de la población, en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar.

Por último, los "bienes" a ser protegidos por la Nación (artículos 8°, 9°, 10, 11, 12, 13 y 14) son la pluralidad política y la participación ciudadana, la familia, el patrimonio cultural, los pueblos indígenas, la diversidad biológica, los recursos genéticos y otros recursos naturales, el genoma humano y los riesgos tecnológicos y científicos (Ley orgánica de seguridad de la nación, *Gaceta Oficial* No. 37.594 del 18 de diciembre de 2002).

La Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación (Secodena) define, a partir de los ejes contenidos en las normas señaladas, un inventario de amenazas tanto en el ámbito interno como en el externo, siendo las primeras la pobreza, el deterioro de la situación económica, la corrupción, el deterioro ambiental, la inseguridad personal y debilitamiento de la gobernabilidad, mientras que para el ámbito externo se identifican indefiniciones limítrofes, presiones derivadas del conflicto colombiano, el narcotráfico, el crimen organizado transnacional, flujos masivos de refugiados, degradación del medio ambiente, la violencia, presión de potencias extranjeras en busca de apoyo a su política exterior y terrorismo (Rodríguez, 2002; Pascual, 2003).

De la nueva normativa se desprende que:

- La seguridad del país se asume en la presente coyuntura como una categoría que va más allá de la concepción tradicional de amenazas bélicas, aunque éstas, como se verá más adelante, se siguen considerando factibles.
- El desarrollo nacional se contempla como parte integrante de la seguridad y defensa, lo que es congruente con la reorientación en el empleo de la FAN en tareas inherentes. Hay una redefinición del concepto de seguridad considerando como amenazas a la pobreza y el desequilibrio económico, lo que implica un concepto multidimensional de la seguridad, correspondiente a la seguridad humana, pero con una impronta muy definida de las tradicionales concepciones de la seguridad nacional.
- Mayor soberanía y nacionalismo.
- Se introduce la corresponsabilidad de la sociedad civil en garantizar la seguridad.

Igualmente, en los diferentes foros y conferencias regionales y hemisféricas, Venezuela ha sustentado una posición de promoción de la cooperación para la paz compuesta por los siguientes elementos:

- Reafirmación de los principios fundamentales y redefinición de los compromisos hemisféricos y regionales de solución pacífica de las controversias.
- Fortalecimiento de la autonomía de la región y promoción de un mundo multipolar.
- Promoción de mecanismos multilaterales que garanticen la seguridad de la región.
- Integración latinoamericana.
- Promoción de un nuevo régimen de seguridad integral hemisférico basado en el consenso y la cooperación, de manera de superar la estructura vigente, pero carente de operatividad (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tiar)).
- Diversificación de sus relaciones internacionales.
- Cooperación para la atención de los conflictos fronterizos vigentes.
- Cooperación preventiva frente a actividades del narcotráfico, grupos ilegales y terrorismo internacional.
- Cooperación para el desarrollo¹³.

Así pues, en el plano hemisférico y regional se suscribe y promueve la multidimensionalidad, incorporándose de lleno en

13 Reunión del grupo de alto nivel en materia de seguridad y fomento de la confianza de la Comunidad Andina de Naciones. Bogotá, 2003.

la agenda las nuevas amenazas, mientras que en el plano nacional y en el binacional con Colombia, se mantienen y/o regresan a las concepciones clásicas de la seguridad estatal y nacional.

Sin embargo, los cambios en política exterior del país han ido produciendo, recientemente, algunos cambios estratégicos en la conformación de la agenda de seguridad, generando con ello no pocas tensiones, tanto en el plano doméstico como en el internacional. Es posible identificar cinco inflexiones en materia de seguridad en el periodo 1999-2004, tres de carácter regional y dos de carácter doméstico: la posición venezolana en la reunión hemisférica de ministros de Defensa en Manaus (2000), el inicio del Plan Colombia en 2001, el golpe de estado en Venezuela en 2002, el paro petrolero-empresarial en Venezuela de 2002-2003 y el inicio del Plan Patriota en Colombia en 2004. Es así que, a partir de 2003, el Estado venezolano ha ido rejerarquizando los temas de seguridad, debido a la percepción de nuevas amenazas a la estabilidad del país. Ello se ha hecho evidente en la convocatoria de urgencia del Consejo de Defensa de la Nación (Codena) por primera vez en 2004¹⁴, el aumento del gasto militar en ese mismo año y los anuncios

14 El Codena, se convocó por primera vez en mayo de 2004, a raíz de la captura en Caracas de un grupo de jóvenes colombianos uniformados militarmente. Según informó el gobierno venezolano, grupos radicales de la oposición venezolana conjuntamente con un sector de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), entrenaban una célula paramilitar para realizar atentados a personalidades políticas en Venezuela y al presidente de la república. Las investigaciones, a octubre de 2004, no han concluido todavía en el establecimiento de responsabilidades. A partir de este evento le fueron asignados importantes recursos a la FAN para la defensa del país, especialmente el reforzamiento de la frontera. El estado de alerta se reforzó también a partir de una emboscada a la FAN el 17.09.04 en el sector Mata de Caña, municipio Páez, estado Apure, en la que resultaron asesinados 6 militares y una civil que laboraba para PDVSA. En este hecho se entremezclaron acusaciones a los

de reequipamiento de la FAN mediante convenios con otros países, específicamente con Rusia. Reconsiderando el escenario nacional y el internacional, las amenazas serían ahora, además de las tradicionales y de las nuevas amenazas, la guerra de cuarta generación¹⁵, cuyo propósito sería el de desestabilizar al país previo a operaciones destinadas a destruir el Estado-nación, un golpe de Estado y otras acciones promovidas por organizaciones políticas transnacionales con apoyo de sectores nacionales descontentos con el nuevo nacionalismo y la extensión de conflictos internos de países vecinos “en el marco de la aplicación de planes de ayuda militar bajo el pretexto (...) del supuesto apoyo de nuestro país a factores generadores de violencia”¹⁶.

En suma, en Venezuela en la actual coyuntura se observan varias posiciones y velocidades en relación con la seguridad, es claro que debido al proceso de transición política por el cual atraviesa el país. Por una parte, se suscribe la multidimensionalidad del concepto, que *securitiza* aspectos de desarrollo como

• diferentes grupos irregulares que operan en la frontera y donde se reconoció por primera vez, por parte del gobierno nacional, la existencia de las FBL. Esto condujo a una condena global hacia los grupos irregulares y el reconocimiento de la FAN como único actor legítimo en armas. Todavía se desconoce sobre qué grupo armado recae la responsabilidad de esta emboscada.

15 La guerra de cuarta generación bascula desde el factor armamentista hacia el psicológico, ya que lo que pretende es una movilización masiva de la población en un antagonismo integral contra el supuesto enemigo que abarca los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de una nación con el objetivo de alcanzar el sistema mental y organizativo del adversario. www.tendencias21.net

16 Véase el discurso del general Raúl Isaias Baduel, comandante general del Ejército, el 24 de junio de 2004, día del Ejército. *El Universal*, 25 de junio de 2004.

la pobreza —considerada como la principal amenaza a la seguridad de Venezuela—¹⁷ o los problemas de gobernabilidad, siendo correlativas ambas al esquema de las nuevas amenazas, en algún sentido cuestionado por el gobierno nacional, por considerar desvirtúa el accionar tradicional de las fuerzas armadas. Por la otra, en este periodo se han incrementado en forma sustantiva las amenazas de orden tradicional, ya que atendiendo a la dinámica política interna se observa vulnerable el país a fuerzas externas que podrían afectar la conformación territorial actual. Además de esos cambios, es notable cómo la energía es considerada hoy como asunto de seguridad, ampliándose de esta forma su rol clásico en la política exterior venezolana y cómo se han ido reestructurando las relaciones de seguridad con Estados Unidos, país que aun cuando sigue siendo el primer socio comercial del país, es considerado ahora como la principal amenaza a la estabilidad interna de Venezuela.

PRIORIDADES NACIONALES EN LOS DIFERENTES
PLANOS DE SEGURIDAD. RELACIONES BILATERALES
DE SEGURIDAD Y TEMAS ESPECIALES
(NARCOTRÁFICO)

PLANOS DE SEGURIDAD

A partir del inicio del gobierno de Hugo Chávez Frías en 1999, las prioridades de la política exterior venezolana se consideran

17 "La pobreza como desafío de la seguridad", ponencia venezolana en la quinta Conferencia de directores de Colegios de Defensa Ibero-Americanos, Caracas, 20-24 de septiembre de 2004.

las siguientes: la *fachada andina*, que comprende las relaciones con Colombia y la Comunidad Andina de Naciones; la *fachada atlántica* y las relaciones con Guyana, redimensionándose los efectos estratégicos de la discusión fronteriza en relación con la salida del crudo extrapesado venezolano; la *fachada amazónica* y las relaciones con Brasil, los integrantes del Pacto de Cooperación Amazónica y Mercosur, y la *fachada caribeña* y las relaciones con el *Mare Nostrum* y con las islas ubicadas en las rutas geopolíticas del petróleo, así como las que se mantienen para la importación de los recursos que ingresan por el mar Caribe (Comisión Permanente de Política Exterior, 2001).

En cuanto a los planos de seguridad en Venezuela, se observan tensiones en la percepción de amenazas entre los planos interno y nacional y el regional y hemisférico, básicamente por las cambiantes relaciones de seguridad con Estados Unidos. En el *plano interno*, las principales amenazas a la seguridad y que podrían ameritar o ameritan la actuación de la fuerza armada nacional son la pobreza, principalmente, movilización social, crisis de gobernabilidad, vinculación de grupos opositores con agentes internacionales, crisis de seguridad pública, energía, desarrollo endógeno, seguridad alimentaria y amenazas de golpe de Estado promovido por organizaciones políticas transnacionales. En el *plano nacional* se consideran como principales amenazas las externalidades negativas del Plan Colombia, Plan Patriota y el conflicto colombiano, el contencioso limítrofe con Colombia, la pobreza y la guerra de cuarta generación. En el *plano subregional*, cuyo sistema de seguridad se encuentra en un nivel embrionario de construcción, Venezuela ha reafirmado todos los instrumentos promovidos por la CAN así como la zona de paz, preparándose para

el libre tránsito de personas pautado por la Comunidad para 2005.

En el *plano regional*, Venezuela propuso en la reunión hemisférica de ministros de la Defensa en Manaus (2002) la conformación de un nuevo mecanismo de defensa regional para sustituir al Tiar, así como el Alba frente al Alca, la democracia participativa frente a la representativa, la agenda social frente a la Carta Democrática y un nuevo marco de relacionamiento de Estados Unidos con la región. En el *plano hemisférico*, Venezuela suscribió la multidimensionalidad y los principios de seguridad humana en la Cumbre de México de 2003, reiterando que la pobreza es la principal amenaza del hemisferio. Así mismo, considera como amenazas al hemisferio el terrorismo y el narcotráfico y suscribe la propuesta de la cooperación institucional para el abordaje de estos problemas. Por último, en el *plano internacional*, Venezuela ha mantenido en los últimos tres años un fuerte cuestionamiento al unilateralismo y a la guerra preventiva, así como se encuentra entre la comunidad de naciones que exige una ampliación y mayor democracia en la conformación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

AGENDA DE SEGURIDAD CON COLOMBIA

La agenda de seguridad de Venezuela con Colombia constituye uno de los mayores desafíos para el país, habida cuenta de que en dicha agenda se entrecruzan percepciones de amenazas de todo orden, tanto de la vieja como de la nueva agenda, con un ingrediente adicional en la actual coyuntura del país, que es el de la inclusión del asunto en la agenda doméstica y la percepción de una nueva amenaza, esta vez inédita, en el sentido de que podría usarse a Colombia en una

eventual invasión a Venezuela por parte de Estados Unidos. Esta es una agenda profundamente marcada por divergencias y conflictos en el campo estratégico, debido a la persistencia de rivalidades binacionales por un conflicto territorial, nuevas y viejas carreras armamentistas y hasta posibles disputas de naturaleza ideológica, tal es la percepción que se tiene en el establecimiento colombiano acerca de la posible expansión de la "revolución bolivariana".

Las relaciones de seguridad entre Venezuela y Colombia han pasado varias etapas: las de la década de 1980, en las que la hipótesis de conflicto de defensa de la territorialidad (hipótesis verde) frente a Colombia por el contencioso limítrofe era transversal en las mismas y en las que hubo incluso un evento límite como lo fue el de la corbeta Caldas, que propició una carrera armamentista entre ambos países; las de la década de 1990, en las que con sus altos y bajos se ampliaron sustantivamente dichas relaciones de seguridad mediante la creación de tres comisiones binacionales —una para la delimitación de áreas marinas y submarinas, otra para la atención de los problemas de la frontera y otra de cooperación militar— que incentivaron algunos lazos de cooperación; y las correspondientes a la presente década, que coinciden con eventos políticos en ambos países que han marcado notablemente las relaciones binacionales a todo nivel, como lo son, el triunfo Hugo Chávez en la presidencia de Venezuela y el recrudecimiento del conflicto interno en Colombia, entrando por ello las relaciones de seguridad en una nueva etapa que ha oscilado, recurrente y peligrosamente, entre acuerdos de cooperación —fallidos en su mayoría— y el conflicto. El desarrollo del Plan Patriota desde enero de 2004 es percibido

por las autoridades venezolanas como una grave amenaza a la seguridad del país, debido a la participación cada vez mayor de asesores estadounidenses en el entrenamiento de efectivos colombianos en tareas contrainsurgentes, y a que se entiende que dicho Plan lleva el conflicto deliberadamente a la frontera con Venezuela, con el objetivo encubierto de crear en determinada circunstancia una crisis humanitaria de grandes proporciones que propicie una intervención extranjera en Venezuela, bien de un tercer país, bien de un organismo multilateral como la Organización de las Naciones Unidas¹⁸.

Los aspectos fundamentales en las relaciones de seguridad con Colombia son numerosos, siendo los más importantes la actuación en la frontera de los diversos actores armados del conflicto interno colombiano, la delincuencia, el narcotráfico, migraciones-desplazados, la delimitación fronteriza y el medio ambiente. En lo que respecta al conflicto colombiano, el que se ha intensificado en los últimos cinco años, este es un factor de alta relevancia en la crisis política venezolana, debido entre otros al desarrollo del Plan Colombia en 2001 y del Plan Patriota en 2004. Las consecuencias en Venezuela de la intensificación de este conflicto son variadas, afectando en forma creciente la convivencia democrática, especialmente en la frontera occidental del país¹⁹.

18 Véase el discurso del general Baduel el 24 de junio de 2004. Véase también, las declaraciones del general Melvin López Hidalgo, secretario general del Consejo de Defensa de la Nación, en las que denuncia que mercenarios estadounidenses entrenan a paramilitares para desplazar pobladores a Venezuela (*El Universal*, 5 de octubre de 2004).

19 Entre 1983 y 2004 ha habido veintitrés enfrentamientos entre la FAN y la guerrilla colombiana, con un saldo de cincuenta y un militares venezolanos asesinados y treinta heridos. A finales de 2004, Venezuela mantiene en la

Para Venezuela constituye un importante desafío y una interpelación constante a los principios de su política exterior el abordaje de las cuestiones de seguridad con Colombia por varias razones, entre ellas el que el espacio venezolano, por los déficits de Estado y de desarrollo económico y social concretamente en las zonas fronterizas, pueden servir de refugio tanto para las actividades de procesamiento, tránsito, lavado y consumo de las drogas ilícitas producidas en Colombia como para el libre paso de irregulares —guerrilla y autodefensas— o de armas.

El nuevo contexto de seguridad colombo-venezolano muestra un conjunto de tensiones, unas de carácter histórico y otras de carácter coyuntural. Las primeras provienen del contencioso del Golfo inscrito en la lógica realista y de las nuevas amenazas que impactan a la seguridad binacional. Las coyunturales se derivan desde el inicio del periodo presidencial de Hugo Chávez, del frustrado proceso de paz 1999-2002 y desde la formulación y desarrollo del Plan Colombia y del Plan Patriota. Todas ellas han introducido los mayores elementos de crisis y confrontación entre ambos países desde 1999, y recriminaciones mutuas sobre el origen de las situaciones que afectan al otro. Por ejemplo, Venezuela percibe aumentadas las amenazas a su integridad territorial y al balance de fuerzas debido al Plan Colombia y al Plan Patriota, así como la recomposición de la capacidad ofensiva de las fuerzas armadas colombianas y el aumento en los últimos tres años de actuaciones irregulares en su frontera; por su parte, en Colombia se

• frontera a por lo menos veinte mil efectivos militares en dos teatros de operaciones y ciento ochenta centros de seguridad. Se prevé crear un nuevo teatro de operaciones en 2005. *El Universal*, 23 de septiembre de 2004.

percibe que debido a una todavía indeterminada relación —simbólica o afectiva o emocional o de afinidad— entre el presidente Chávez y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), la política de seguridad democrática del presidente Álvaro Uribe (2002-) no rinde los resultados esperados, debido a que la guerrilla cuenta con la protección de Venezuela para refugiarse o para organizar sus ataques.

Los asuntos que ocasionan conflicto y tensiones entre Colombia y Venezuela son varios, aunque hay dos más recientes, como se dijo anteriormente, de gran relevancia. El primero se relaciona con las repercusiones en Venezuela de la profundización del conflicto interno colombiano a partir de la decisión del presidente Uribe de desarrollar su política de seguridad democrática, consistente fundamentalmente en reducir a la guerrilla por la vía militar, como paso previo a una negociación política, y por otro lado de las limitaciones históricas del Estado colombiano de contener dicho conflicto dentro de sus fronteras. Entre las principales consecuencias se incluyen, por una parte, el aumento del tránsito y la presencia en Venezuela de los actores armados del conflicto colombiano —guerrilleros, paramilitares, narcotráfico— y, con ello, el aumento de la ocurrencia de delitos violentos en las poblaciones fronterizas —secuestros a empresarios del campo, asesinatos por encargo, porte ilícito de armas, tráfico de drogas, etcétera—. Por otra, el aumento en Venezuela de ciudadanos colombianos que huyen de la guerra, quienes se calculan en trescientos mil.

El segundo asunto de controversia es la percepción que hubo, sobre todo a inicios de la gestión del presidente Chávez (1999), de que el nuevo gobierno de Venezuela podría decla-

rarse "*neutral*" frente al conflicto armado colombiano u otorgarle un estatus de beligerancia a la guerrilla, debido a una serie de declaraciones del presidente y sus colaboradores más cercanos en torno a dicho conflicto. Si bien esta declaratoria de neutralidad o beligerancia nunca ocurrió, la percepción de algún grado de colaboración entre el gobierno venezolano y la guerrilla colombiana todavía se mantiene prácticamente inalterada en importantes sectores de Colombia y Venezuela, percepción que se vio corroborada luego por la negativa del gobierno venezolano en 2003 a declarar a la guerrilla como un grupo terrorista, tal como lo solicitaron Colombia, Estados Unidos y la Unión Europea. Esta negativa se fundamentó, según el ejecutivo venezolano, en la intención y deseos de Venezuela de colaborar con el proceso de paz en Colombia. Tal decisión es interpretada por sectores políticos y del ejecutivo de Colombia y Estados Unidos, y por la oposición venezolana, como un apoyo del gobierno venezolano a la guerrilla. Quienes defienden esta interpretación se apoyan, además, en la incapacidad del Estado venezolano de controlar que la guerrilla no traspase a su territorio y actúe en él. Y por último, con respecto a Colombia, otra área de tensión que se identifica en las relaciones entre ambos países, es el apoyo que ésta recibe de Estados Unidos en materia militar por medio del Plan Colombia y Plan Patriota, lo que significa, en la práctica, tras el equipamiento y asesorías recibidos, un importante desbalance militar entre ambas naciones, que mantienen un contencioso fronterizo todavía no resuelto.

Como se mencionó, persisten actualmente en la frontera colombo-venezolana numerosos y graves problemas de seguridad ciudadana, algunos derivados del conflicto interno co-

lombiano, tales como contrabando de drogas, gasolina, armas, ganado, carros robados y productos petroquímicos, además de invasión de fincas, secuestro de civiles y extorsión. Según afirman los residentes de la zona²⁰, en diversos puntos de la frontera se desplazan libremente guerrilleros (Farc y Ejército de Liberación Nacional, ELN) y autodefensas colombianos (AUC) y guerrilleros (FBL) y autodefensas venezolanos (AUV). Los elevados niveles de violencia y de inseguridad ciudadana han ocasionado que en la medida en que se incrementan los enfrentamientos en la zona entre guerrilleros, paramilitares y fuerzas regulares del ejército colombiano o entre irregulares y el ejército venezolano, en esa medida se desplazan poblaciones enteras hacia territorio venezolano, lo cual genera situaciones de crisis de asistencia humanitaria y de refugiados, situaciones que ahora se perciben como amenazas a la seguridad. El Estado venezolano, desde 1994, mantiene en la zona dos teatros de operaciones con aproximadamente veinte mil efectivos regulares del ejército venezolano, lo que ha resultado claramente insuficiente, en especial luego del inicio de operaciones del Plan Colombia en julio de 2001 y del Plan Patriota en enero de 2003, fechas a partir de las cuales se han agravado tanto los problemas de seguridad como los de los desplazados y refugiados. Incluso, el gobierno venezolano ha sido emplazado tanto por las organizaciones de derechos humanos —PROVEA, Red de Apoyo, HRW y Amnistía Internacional— como por los organismos del

20 Véase la serie de entrevistas de Roberto Giusti, *El Universal*, marzo, 2003. Así mismo, las de Laura Weffer y Karenina Velandia en *El Nacional*, marzo, 2003.

sistema de Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD)²¹, para desarrollar políticas de Estado de atención a los problemas humanitarios de la zona.

Aunque los nuevos principios que rigen las políticas de seguridad y defensa del Estado venezolano disminuyen las hipótesis de conflicto con los países vecinos por optar por un sistema que promueve la cooperación, integración y la confianza mutua para garantizar la defensa, Colombia, por los distintos factores mencionados, sigue siendo una fuente de preocupación para Venezuela. Las preocupaciones provienen ya no sólo por los temas de seguridad propiamente dichos, sino también, como se dijo, por la asimetría militar provocada por el Plan Colombia –creciente poder militar de las fuerzas armadas de Colombia con la adquisición de equipos con tecnología de punta aumentando la modalidad aérea para proyectarse a territorio venezolano–, el creciente desplazamiento de la problemática Colombia a territorio venezolano y la posible utilización de Colombia para una intervención de Estados Unidos en Venezuela –uso del territorio venezolano por grupos irregulares con la posibilidad de combates con la FAN, para llevar el conflicto al plano internacional y crear tensiones políticas en los dos países– (Pascual, 2003).

Con la implementación del Plan Colombia, el recrudecimiento del conflicto colombiano y las transformaciones político-institucionales en Venezuela, han recobrado especial

21 Véanse las declaraciones y emplazamientos de estos organismos al gobierno venezolano con las crisis de desplazados de Casigua el Cubo, en 1999, y más recientemente con los desplazados de Río de Oro (ACNUR, 2003 y 2004).

importancia las tensiones que giran en torno al narcotráfico. Ello se debe a que los esfuerzos de erradicación de Colombia producen una extensión de los cultivos hasta zonas más próximas a la frontera con Venezuela. Ello se encuentra estrechamente vinculado con el impacto ambiental que tiene el conflicto para ambos países, puesto que las fumigaciones y el uso de químicos para la erradicación de los cultivos junto a los atentados contra oleoductos e instalaciones petroleras colombianas vulnera significativamente la seguridad ambiental de Venezuela, en especial de sus cuencas hidrográficas. Su influencia sobre la situación venezolana se torna aún más evidente al considerar que Venezuela es respecto a Colombia un país de aguas abajo, por lo que la distribución de químicos a fin de eliminar la siembra de drogas con su incidencia en las aguas y suelos colombianos termina repercutiendo también en los venezolanos.

Finalmente, el impacto humanitario del conflicto se muestra en las migraciones y desplazamientos que durante los últimos cincuenta años se ha producido entre ambos países. La migración de colombianos a Venezuela es histórica; la migración actual, forzada por la violencia en zonas de frontera, fortalece situaciones de vulnerabilidad asociadas con la ilegalidad, limitando sus posibilidades de una mejor inserción en término de los trabajos a desempeñar y las condiciones laborales. Esto representa una situación particularmente delicada para el Estado venezolano, pues la necesidad de atender a estas personas en un escenario donde los recursos son deficitarios, limita severamente las posibilidades reales de protección. Las vulnerabilidades asociadas a la condición de ilegalidad lleva a un grupo importante de estas personas a incrementar los cinturones de marginalidad que rodean las ciudades y centros poblados más importantes de Venezuela.

Cabe destacar también que en este tipo de migración un número significativo de ciudadanos colombianos continúan manteniendo familiares y amigos en su país, lo que a su vez contribuye a incrementar y consolidar el intercambio fronterizo. A este tipo de migración se le ha llamado "regular", y constituye la modalidad en la que un mayor número de colombianos ingresa a Venezuela. Por su parte, la migración transitoria es aquella en la que un número importante de personas atraviesa la frontera hacia Venezuela en el marco de una situación de peligro o conflicto declarado en la localidad que habita regularmente. Pasada la situación de tensión, estos grupos retoman a su lugar de origen. Aunque como ya se mencionaba, cuantitativamente esta modalidad es menor respecto a la regular, el recrudecimiento del conflicto ha llevado a un incremento en el reporte de situaciones de esta naturaleza.

Por último, es observable también en la actual coyuntura una gran discrepancia en las agendas internas e internacionales de ambos gobiernos, al igual que en sus propuestas y objetivos para la región y subregión: mientras Colombia privilegia relaciones bilaterales, en especial con Estados Unidos en materia de seguridad, Venezuela ingresó al Mercosur. Igualmente pasa con otros temas como: guerra contra el terrorismo, las Farc, Plan Colombia, propuesta de seguridad hemisférica, etcétera. A pesar de esto, la relación con Colombia sigue representando una de las prioridades geopolíticas de la política exterior venezolana²².

22 El centro de la política exterior venezolana está destinado a promover un mundo multipolar frente a la unipolaridad existente. Para esto se ha propuesto como meta la integración con la CAN, el Mercosur, el Caribe y Guyana.

AGENDA CON BRASIL

En lo que respecta a las relaciones de seguridad con Brasil, prima en la actual coyuntura la multidimensionalidad y la cooperación en varios terrenos. Entre Brasil y Venezuela se han incrementado, además de las relaciones cooperativas en materia de seguridad, las relaciones económicas y comerciales, las relaciones políticas, y, especialmente las relaciones de cooperación energética. En la última década ha habido avances importantes en materia de integración terrestre y eléctrica, mecanismos adoptados luego de tensiones importantes por una miríada de actividades ilegales fuera del monitoreo estatal, que afectaron y afectan aún el desarrollo de la minería, la forestación y las comunidades indígenas.

La agenda de seguridad con Brasil, que se desarrolla en un clima de alta cooperación militar, está conformada por los siguientes aspectos: vigilancia amazónica común, ambiente, narcotráfico, integración, movimientos migratorios, la eliminación de la minería ilegal, medio ambiente, aspectos sociales y de salud de las comunidades fronterizas, incremento de intercambio comercial, transporte terrestre y aéreo, el turismo, las telecomunicaciones, el Tratado de Cooperación Amazónica, asociación efectiva entre Petrobras y PDVSA e importancia futura de la interconexión fluvial Orinoco-Amazonas.

AGENDA CON GUYANA

Las relaciones de Venezuela con Guyana tienen dos aspectos principales, la reclamación territorial y los mecanismos de integración. En 1999 se creó la Comisión Bilateral de Alto Nivel (Coban), dirigida por los cancilleres de ambos países, cuyo

propósito es darle un enfoque integral a la agenda bilateral sustrayéndola de los aspectos más problemáticos, por ejemplo, la reclamación del Territorio del Esequibo por parte de Venezuela. Esta Comisión determinó que los puntos prioritarios de su agenda eran el comercio, la pesca, drogas y seguridad, problemas ambientales, transporte aéreo y marítimo, energía, agricultura, turismo, cultura y asuntos de inmigración.

En 2004, a raíz de la visita del presidente Chávez a Guyana, ambos países acordaron dejar en manos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el asunto limítrofe, a objeto de darle privilegio a la integración Guyana-Venezuela. En este encuentro se acordó, además, estudiar las vías para facilitar mecanismos de exploración conjunta en el área del gas y el petróleo; que por medio de los mecanismos de la Comunidad de Estados del Caribe (Caricom) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), se concretará la construcción de una carretera que unirá a la ciudad de Georgetown, capital de Guyana, con el sur de Venezuela; que los programas de cooperación bilateral deberán estar vinculados con las estrategias y los planes de reducción de la pobreza de ambos Estados y la cancelación de la deuda que Guyana tiene con Venezuela. Un grupo técnico de trabajo será establecido para hacer efectiva esta decisión²³

23 <http://www.mre.gov.ve/Noticias/A2004/Visita-PresGuyana/comunicado.htm>,
<http://www.temas.com.ve/modules.php?name=News&file=article&sid=399>

AGENDA CON EL CARIBE

Para Venezuela las relaciones de seguridad con la fachada caribeña constituyen un área de gran interés, debido a que el país tiene fronteras con diez países del caribe continental e insular. En esta fachada caribeña los pilares fundamentales de la proyección territorial de Venezuela son la isla de Aves y el archipiélago de Los Monjes. Todavía están pendientes de negociación once delimitaciones de áreas marítimas y submarinas en dicha región del Caribe, teniéndose limitaciones en las negociaciones con Granada —que no reconoce la plataforma continental y la zona económica exclusiva generada por la isla de Aves— y con Trinidad. Estas negociaciones son ahora de interés estratégico para el país, debido al desarrollo de la plataforma deltana en el oriente de Venezuela.

AGENDA CON ESTADOS UNIDOS

Pese a que el gobierno de Venezuela considera impecables las relaciones de seguridad con Estados Unidos, concretamente en lo referido a la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra el terrorismo, además de garantizarle el suministro petrolero en forma “absolutamente confiable por la ubicación geopolítica de Venezuela”²⁴, dichas relaciones se encuentran en la presente coyuntura llenas de tensiones, debido a varios factores de orden nacional e internacional. La política exterior venezolana de los últimos años ha impactado

24 José Vicente Rancel, Vicepresidente de la República. *El Universal*, 6 de octubre de 2004: 1-8. Caracas.

la cooperación en seguridad con Estados Unidos, la cual ha mermado notablemente y no goza de la misma intensidad que en periodos precedentes.

Las relaciones con Estados Unidos se han vuelto más y más complejas. Por una parte están los temas comerciales, en los que, pese a que ese país considera que el gobierno venezolano no tiene una repuesta clara sobre la seguridad jurídica para los negocios privados y el rol de la empresa privada en el desarrollo, no se ha producido ninguna alteración importante: Estados Unidos recibe más de 50% de las exportaciones venezolanas; Venezuela aporta, de manera segura, 15% del consumo de gasolina de Estados Unidos, en donde es propietaria de la principal compañía distribuidora de gasolina de la costa este (Citgo) y es su tercer socio comercial en América latina. Por otra parte, existen aspectos en los que se han generado importantes discrepancias, y que pudieran plantear, por primera vez desde 1958, unas diferencias estratégicas y no tácticas entre ambos países.

Para Estados Unidos, en mayor o menor medida, existe una serie de iniciativas de la actual política exterior de Venezuela que podrían representar una posición antagónica y hasta contrarias a sus intereses, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Decisión de frenar la política de apertura petrolera y los planes de expansión de la producción que venía dándose durante el último gobierno de Caldera.
- 2) Contribución al relanzamiento de la Opep, a la reducción de la oferta global de petróleo y a la consecuente recuperación de los precios del petróleo.
- 3) La denuncia del Plan Colombia como un programa de guerra.
- 4) Negativa a autorizar vuelos militares de la llamada *guerra contra la droga* sobre territorio venezolano.
- 5) Relaciones diplomáticas y visitas presidenciales a

países de la Opep considerados por Estados Unidos como parte del *eje del mal*, en particular Irán, Libia e Irak. 6) No apoyar incondicionalmente la *guerra contra el terrorismo* y las afirmaciones de Chávez de que no es posible combatir al terrorismo con más terrorismo. 7) Relaciones fraternas con el gobierno cubano, especialmente el suministro de petróleo mientras Estados Unidos hace esfuerzos por imponer su bloqueo a la isla. 8) Autonomía de voto de Venezuela en los diferentes foros y organismos internacionales. 9) Condena del derrocamiento del presidente Jean Bertrand Aristide de Haití por parte de las fuerzas armadas de Estados Unidos. 10) Participación en el llamado *Grupo de los 21* en la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio de Cancún. 11) Cuestionamiento sistemático del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) como un proyecto que favorece a las grandes empresas transnacionales de Estados Unidos en detrimento del desarrollo de los países latinoamericanos y de las condiciones de vida de la mayor parte de la población de todo el continente (Lander, 2004).

Entre las diferencias más notables entre ambos gobiernos se encuentra la de que el presidente Chávez plantea un mundo multipolar y apoya el principio de no intervención, mientras en Estados Unidos se reafirma la idea de la búsqueda de intervenciones unilaterales o en alianza con otros países occidentales. El gobierno venezolano cuestionó las invasiones a Afganistán e Irak; cuestiona la intervención de Estados Unidos en los asuntos internos venezolanos, tanto las declaraciones emitidas por funcionarios de ese país sobre la política doméstica, como la supuesta participación de funcionarios de ese país en el golpe de Estado de abril de 2002; y ha reformulado sus alianzas externas, estrechado sus vínculos con países incómodos para Estados Unidos, como China, Cuba —que tiene una

ayuda especial en materia energética— o los socios venezolanos de la Opep en el mundo árabe, organización que ha sido re-impulsada con el apoyo de Venezuela (Romero, 2003).

Otra área de fricción, aunque no abierta, entre Washington y Caracas son las relaciones con Cuba. Venezuela reanudó relaciones diplomáticas con Cuba en 1974, en el primer periodo presidencial de Carlos Andrés Pérez (1974-1978), sin que hubiesen generado un elevado nivel de rechazo interno ni hemisférico, ya que a partir de ese momento la mayoría de países latinoamericanos reanudó sus relaciones con Cuba. Sin embargo, el nivel de cooperación alcanzado entre ambos países en este periodo, así como la amistad manifiesta entre ambos presidentes, las ha convertido en un punto de la agenda con Washington y en un elemento de alta importancia en la diatriba interna. La inclusión de Cuba en el Acuerdo energético de Caracas en 2000, que permite la venta de petróleo a esa nación a precios preferenciales, así como estrechos intercambios en otras áreas como las de salud y educación, son factores de perturbación tanto en el área doméstica como en las relaciones con Estados Unidos.

En el plano continental, el gobierno venezolano cuestiona el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), que es la principal propuesta de integración comercial de Estados Unidos, por considerar que las diferencias en los niveles de desarrollo entre los países profundizarían las iniquidades; tiene discrepancias sobre el Plan Colombia, que es apoyado financieramente y militarmente por Estados Unidos; se opone a la participación no regulada de los observadores internacionales en los procesos electorales, promovida por Washington; insiste en la prioridad de la democracia participativa como modelo

político, mientras que Washington apoya y promueve en el sistema interamericano la defensa de la democracia representativa.

Venezuela ha denunciado el apoyo de Estados Unidos a actividades de grupos políticos de oposición en Venezuela, por medio de organizaciones que reciben fondos del Congreso de Estados Unidos. Destaca la labor de la National Endowment for Democracy (NED), el Instituto Republicano Internacional (IRI) y el Instituto Nacional Demócrata (NDI), instituciones que en diversas ocasiones han aportado fondos para organizaciones sociales o gremiales de la oposición venezolana, así como de la comunidad cubana en el exilio de Miami. El gobierno venezolano también ha denunciado que sectores que apoyan a los gobiernos de Álvaro Uribe (Colombia) y George W. Bush (Estados Unidos) están colaborando con la oposición venezolana con el fin de derrocar al presidente Chávez. Por otra parte, en el campo de los grupos irregulares que operan en la frontera con Colombia, se han denunciado vínculos de narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares colombianos con pares venezolanos. En relación con estos dos últimos grupos, existen denuncias que vinculan a los paramilitares (Autodefensas) con sectores del empresariado rural adverso al gobierno, y a la guerrilla con sectores políticos afectos al gobierno.

Otro asunto que incide en las relaciones de seguridad con Estados Unidos es el del terrorismo. Aunque Venezuela ha ratificado la Convención Interamericana sobre el Terrorismo y lo considera como una de sus principales amenazas—inclusive debido a que durante 2002 y 2003 se realizaron algunos actos terroristas en la ciudad de Caracas— el Departamento de Esta-

do en su informe "Tendencias del terrorismo mundial", publicado en abril de 2004, señala que Venezuela ha sido inconstante en la lucha contra el terrorismo, debido a la limitada cooperación entre ambas naciones y a la afinidad ideológica con las Farc y ELN, por lo que "no se sabe a ciencia cierta hasta qué punto y en qué medida el gobierno de Venezuela aprueba o condena el apoyo material a los terroristas colombianos". Esta calificación ha generado nuevos resquemores entre las autoridades venezolanas, constituyendo otro punto de tensión entre ambos países.

Los últimos días de marzo de 2004, el gobierno de Venezuela adoptó dos decisiones relevantes en lo que respecta a sus relaciones con Estados Unidos: denunció formalmente ante la OEA la injerencia del gobierno de ese país y de organizaciones estadounidenses en el golpe de Estado del 11 de abril de 2002 y resolvió retirarse de la Escuela de las Américas. Sin embargo, luego del resultado del referéndum revocatorio de agosto de 2004 en Venezuela, las tensiones han bajado un poco y declaraciones de altos funcionarios de ambos países permiten suponer un reacomodo de las relaciones con un mayor pragmatismo que el demostrado hasta ahora.

NARCOTRÁFICO

En términos generales, tanto en la década de 1980 como en la de 1990, la posición y las políticas venezolanas frente al tráfico de drogas siguieron los lineamientos fundamentales propuestos por Estados Unidos para el hemisferio. El concepto de "seguridad nacional" en relación con el tráfico de drogas fue adoptado en Venezuela desde 1981, siendo el primer país de la región en hacerlo. Durante esa misma década, Venezuela creó

la Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas (Conacuid), sancionó la ley orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas y propició la "Declaración de Quito contra el narcotráfico".

Ya en la década de 1990, el asunto de las drogas tuvo una presencia destacada en la agenda de la política exterior venezolana, y Venezuela fue el primer país en firmar un acuerdo con Estados Unidos contra el lavado de dinero. Aborda su relación con Colombia de manera especial y se militarizan las fronteras creándose los teatros de operaciones militares, los comités regionales mixtos, los centros de acción fronteriza, y la erradicación de cultivos corrió a cargo de la Guardia Nacional. No obstante, destacaron las contradicciones generadas entre estas políticas restrictivas y los diversos agentes estatales involucrados, específicamente en las fuerzas armadas, así como aquellas derivadas del contexto geopolítico y los límites del Estado-nación como actor exclusivo dentro de las relaciones internacionales.

Un ejemplo de estas contradicciones de las políticas restrictivas es la negativa recurrente de las fuerzas armadas a los sobrevuelos conjuntos en el territorio nacional, negativa que data ya de la década de 1990. Y por otro lado, destaca la denuncia hecha por Venezuela por medio de la Conacuid al mecanismo de certificación durante 1996 y 1997, sobre los límites de la política de control de la oferta sin atender debidamente aquellos inherentes a la demanda, cuya responsabilidad fundamental corresponde a Estados Unidos. Las actuaciones de Venezuela en las décadas de 1980 y 1990 en materia de política exterior sobre narcotráfico mostraron un alto grado de concordancia y colaboración con aquellas propuestas para el

hemisferio por Estados Unidos. No obstante, deben mencionarse dentro de los saldos negativos de las políticas de control desarrolladas en el país, las contradicciones ocasionadas en el seno de las FAN y las diversas visiones predominantes sobre el problema en las distintas agencias estatales.

Al observar las actuaciones más importantes del gobierno del presidente Chávez en el manejo del narcotráfico, puede afirmarse que no se ha hecho una reestructuración a fondo de la política concerniente a las drogas, sino un ajuste tenue y difuso, más en términos declarativos. El país ha seguido manteniendo una estrecha colaboración con los agentes estadounidenses responsables del control del tráfico de drogas, incluso en inteligencia, desarrollando múltiples operaciones conjuntas. La cooperación en el área militar e institucional sigue siendo la misma que la establecida en la década de 1990, manteniéndose las mismas instituciones encargadas de las políticas de control y cooperación con Estados Unidos como la Guardia Nacional y la Conacuid. La posición venezolana sobre el narcotráfico en los diversos foros regionales y hemisféricos demuestra que la concepción de control y de manejo como asunto de seguridad militar se mantiene en sus ejes estructurales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Un análisis muy preliminar de la actual agenda de seguridad de Venezuela permite observar algunas tensiones que inciden en sus múltiples contradicciones y velocidades variables, así como en la mezcla de conceptos y actores. Un primer elemento, como se mencionó, es que el asunto de la seguridad y en especial las relaciones con Colombia y con Estados Uni-

dos forman parte de la polarización política del país, por lo que cualquier evento relacionado con alguno de esos asuntos se somete a un mayor escrutinio político, lo cual, en determinadas ocasiones, incide en forma muy negativa sobre la percepción de la verdadera magnitud de las amenazas. Esto no parece que pueda resolverse a corto plazo, por lo que dicha polarización debe tomarse como dato a la hora de evaluar la agenda venezolana y la posición del país en los diferentes foros internacionales.

Otras de las tensiones observadas son las de un creciente aislacionismo nacionalista frente a la internacionalización de la agenda social; principios de la lucha antihegemónica frente a intereses de la política exterior y el comercio con Estados Unidos; seguridad estatal e internacional concebidas de la manera tradicional *vis à vis* el tratamiento bajo el marco de la "multidimensionalidad" de los desplazados, migraciones y derechos humanos en la frontera colombo-venezolana; intereses económicos frente a intereses políticos; defensa frente a política exterior. Otros tres elementos son importantes y configuran un cambio sustancial con respecto al periodo anterior: el protagonismo político militar, la inclusión de lo energético como un asunto geoestratégico, y la creciente visión de Estados Unidos ya no como un aliado sino como un enemigo potencial de un proyecto político de liberación nacional. Falta ver el desarrollo concreto de estas tesis a corto y mediano plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUERO, FELIPE Y STARK, JEFFREY (comps.). 1998. *Fault lines of democracy in post transition Latin America*. North-South Center. Miami.

- AGUERO, FELIPE. 1995. "Debilitating Democracy Political Elites and Militar Rebels". En Goodman, Louis. *Lessons of the Venezuelan experience*. The Johns Hopkins University / Woodrow Wilson International Center for Scholars. Baltimore.
- . 1993. "Las Fuerzas Armadas y el debilitamiento de la democracia en Venezuela". En Serbin, Andrés, Stambouli, Andrés, McCoy, Jennifer y Smith, William (eds.). *Venezuela: la democracia bajo presión*. Nueva Sociedad. Caracas.
- ASAMBLEA NACIONAL, VENEZUELA. 2001. "Informe de la Comisión Especial para el seguimiento de las consecuencias del Plan Colombia en Venezuela". Mimeo.
- BATTAGLINI, ÓSCAR. 2000. "La seguridad y defensa del Estado venezolano durante el periodo de la Post-Guerra Fría 1989-2000 (antecedentes y perspectivas)". Tesis presentada ante el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional. Caracas.
- BONILLA, ADRIÁN. 2001. "National security in the Andes: regional effects of the Washington and Bogotá agenda". Paper prepared for the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, September 5-8. Washington.
- BURGGRAFF, WINFIELD Y MILLET, RICHARD. 1995. "More than Failed Coups: The crisis in Venezuelan Civil-Military Relations". En Goodman, Louis. *Lessons of the Venezuelan Experience*. The Johns Hopkins University / Woodrow Wilson International Center for Scholars. Baltimore.
- CARDOZO, ELSA. 2003. "Venezuela ante el conflicto colombiano". Tomado de <http://www.visionvenezolana.com>
- CARDOZO, ELSA, ROMERO, CARLOS Y ROMERO, MARÍA. 2003. "La política exterior en las constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 9. No. 1.
- CASTILLO, HERNÁN. 2001. "El Plan Colombia y las relaciones civiles y militares venezolanas". Documento presentado en el panel de

- relaciones cívico-militares de Redes 2001 del Center for Hemispheric Defense Studies. Washington.
- CHACÓN, FLOR. 2003. "Un modelo de seguridad y defensa para Venezuela en el contexto de sus relaciones internacionales y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". Trabajo de tesis. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Caracas.
- CIDH. 2002. "Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al culminar su visita a la República Bolivariana de Venezuela". 10 de mayo. Párrafo 65. www.oas.org
- DALAL, OMAR. 2003. "Incidencia de la política de seguridad del Estado colombiano en la capacidad militar del Estado Venezolano 1998-2002". Trabajo de tesis. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Caracas.
- DIAMINT, RUT. 2000. "La construcción de supremacía civil en defensa y seguridad en América Latina del Sur". Universidad Torcuato Di Tella. Buenos Aires.
- FERRERO, MARY (ed.). 2002. *Chávez, la sociedad civil y el estamento militar*. Alfadil Ediciones. Caracas.
- GÓMEZ SUCRE, GISELA Y CORNETT, DOLORES. 1998. "Civil-Military Relations in Venezuela". En Mares, David (ed.). *Civil-Military Relations Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*. Westview Press. Colorado.
- IRWIN, DOMINGO. 2000. *Relaciones Civiles-Militares en el siglo XX*. Ediciones Centauro. Caracas.
- . 2001. "Una visión histórica de conjunto sobre las relaciones políticas entre los civiles y los militares venezolanos en el siglo XX". Ponencia presentada en el Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 de mayo. Washington.
- LANDER, EDGARDO. 2004. "Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela". Caracas. Mimeo.

- MALDONADO MICHELENA, VÍCTOR. 1997. "Las fuerzas armadas y sus nuevos roles. Independencia, soberanía e integridad nacionales". Tesis presentada ante el Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional. Caracas.
- MANRIQUE, MIGUEL. 1996. *La seguridad en las Fuerzas Armadas Venezolanas*. Fondo Editorial Tropykos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV. Caracas.
- MINISTERIO DE LA DEFENSA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. 2000. "El componente militar latinoamericano y la seguridad hemisférica". Ponencia presentada en la IV Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas. Manaus, Brasil. Octubre.
- MÜLLER ROJAS, ALBERTO Y VIVAS GALLARDO, FREDDY. 1992. *Política de seguridad y defensa de la soberanía*. Comisión Presidencial para Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolanos. Caracas.
- MÜLLER ROJAS, ALBERTO. 1997. "Un nuevo rol para los militares latino-americanos: el tutelaje político". Ponencia presentada en el IV Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos. Caracas.
- . 2003. "La nueva cara de la fuerza armada". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 9. No. 3.
- PASCUAL, MANUEL. 2003. "Análisis del concepto estratégico militar, propuesto en el año 2002 por el Estado Mayor Conjunto, con relación a la misión de la Fuerza Armada Nacional según lo contempla la constitución de la República Bolivariana de Venezuela". Trabajo de tesis. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.
- PETRÁSH, VILMA. 2001. "Venezuela's national security policy under the Chávez regime: The impact of changed perceptions and practices on Venezuelan regional dynamics". Documento presentado en el Panel de relaciones cívico-militares de REDES 2001 del Center for Hemispheric Defense Studies. Washington.

- RODRIGUEZ, THANY. 2002. "Aproximación a un régimen de seguridad para Suramérica: una visión de la participación de Venezuela". Trabajo de tesis. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Caracas.
- ROMERO, CARLOS. 2003. Conflict Analysis Framework, categoría fuerzas externas". Documento preparado para el Banco Mundial. Caracas.
- SANJUÁN, ANA MARÍA. 1999. "Las complejas relaciones militares entre Colombia y Venezuela". En *Ideele*. No. 176. Lima.
- SUCRE, RICARDO. 2003. "La política militar en la constitución de 1999. ¿Cambio o continuidad?". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 9. No. 1.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL. 2001. "La desconcertación sudamericana". En *Nueva Sociedad*. No. 176. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- TRINKUNAS, HAROLD. 2001. "A crisis in civil-military relations in the Andes?". Paper prepared for the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, September 5-8. Washington.
- . 2000. "Crafting civilian control in emerging democracies: Argentina and Venezuela". En *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42. No. 3.

DOCUMENTOS

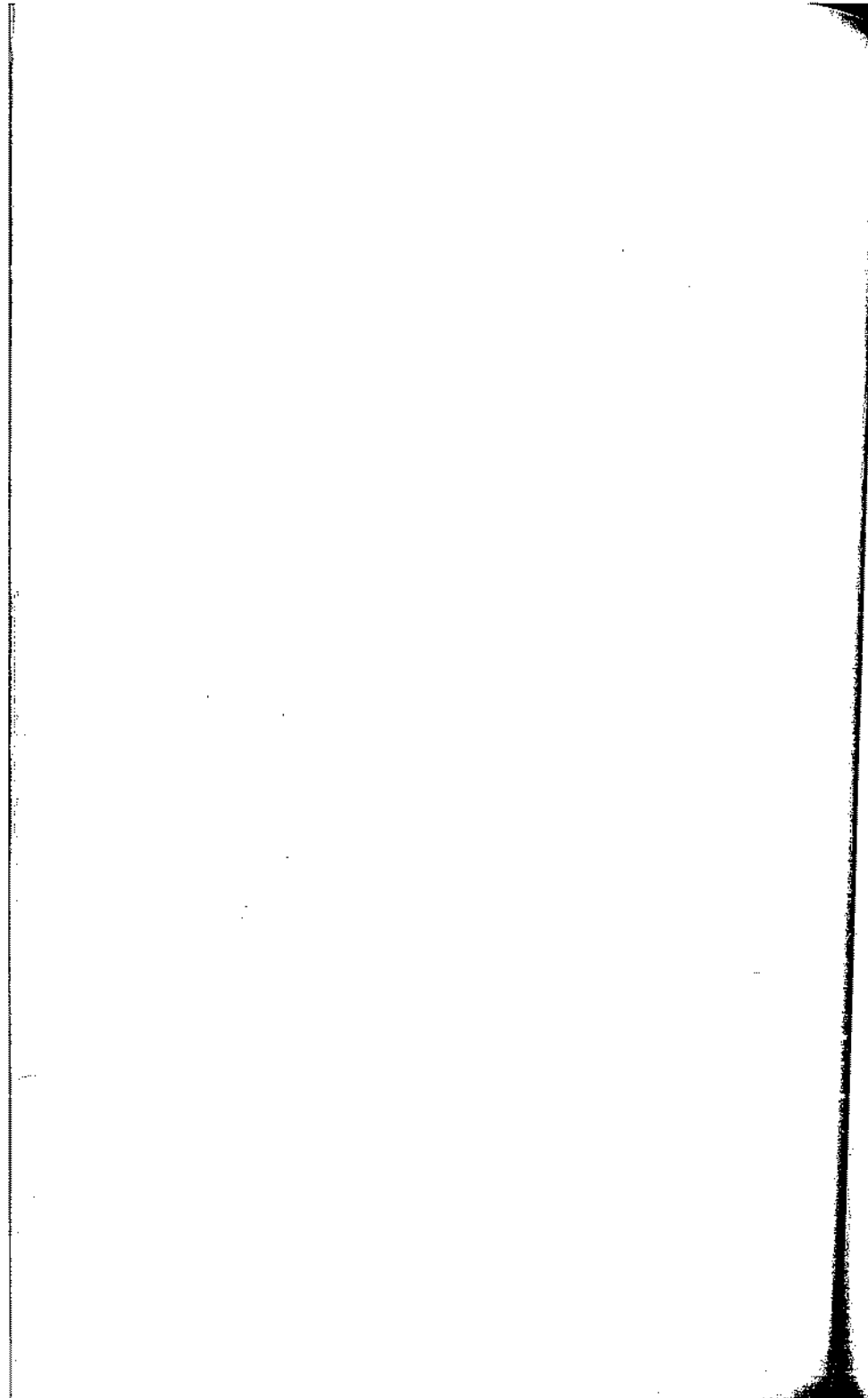
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial No. 36.860. 30 de diciembre de 1999.
- Discurso del Embajador Jorge Valero ante el Consejo Permanente de la OEA*. Marzo 2004. Tomado de <http://www.embavenez-us.org/news.php?nid=110>
- Intervención del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Embajador Roy Chaderton Matos en la Conferencia especial sobre Seguridad de la OEA*. Octubre de 2003. Tomado de <http://scm.oas.org.pdf>

- La Política Exterior del Gobierno del Presidente, Hugo Chávez Frías Cien días de gestión.* Tomado de <http://www.mre.gov.ve>
- “Las Prioridades de la Política Exterior Venezolana”. Comisión Permanente de Política Exterior. Dirección Técnica. Asamblea Nacional. Caracas. 2001.
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.* Gaceta Oficial No. 3.594. 18 de diciembre de 2002.
- Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2001-2007.* Septiembre 2001. Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/pdeysn/plan.htm>
- Plan Nacional de Desarrollo Regional 2001-2007.* Diciembre 2001. Tomado de <http://www.mpd.gov.ve/pndr/plan.htm>

ARTÍCULOS

- BADUEL, RAÚL, EN ROJAS, ALFREDO. “Baduel invoca “alerta” del ejército”. *El Universal.* Caracas. 25 de junio de 2004. Versión digital: <http://www.eud.com>
- HERNÁNDEZ, ALEJANDRA. “CUMBRE URIBE CHÁVEZ”. *El Universal.* Caracas. 15 de julio de 2004. Versión digital: <http://www.eud.com>
- OLAVARIA, JORGE. “Lo que empieza mal termina mal”. *El Nacional.* Caracas. 29 de junio de 2004. A-8.

TERCERA SECCIÓN
DINÁMICAS DE LA AGENDA
DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA



Tendencias actuales y retos para el prohibicionismo en la región andina y Brasil

Alexandra Guáqueta

INTRODUCCIÓN

El enfoque de Estados Unidos en relación con las drogas se critica con frecuencia, sobre todo la *securitización* progresiva del problema desde la década de 1970, cuando el presidente Richard Nixon (1969-1974) convidó al resto del mundo a participar en una “guerra” contra las drogas y el narcotráfico¹. Es cierto que las políticas antidrogas de Estados Unidos y el régimen internacional prohibicionista tienen defectos, y que el prohibicionismo ayuda a mantener el carácter lucrativo del negocio. También irrita el moderno intervencionismo estadounidense en América latina y la región andina relacionado con su implementación de las políticas antidrogas².

- 1 Para una revisión y análisis de las críticas a las políticas antidrogas de Estados Unidos, desde las relaciones internacionales, véase Guáqueta (2001: 32-54); de la misma autora, “Change and Continuity in US-Colombian Relations and the War Against Drugs”. En *Journal of Drug Issues*. Florida State University. Tallahassee. 2004, contiene una revisión bibliográfica y evidencia empírica sobre el fenómeno de la *securitización* del problema de las drogas.
- 2 La bibliografía sobre Estados Unidos, América latina y control de drogas ilícitas es amplia y muchos artículos y libros describen la injerencia de Estados

No obstante, dado que el desmonte del régimen es improbable a corto y mediano plazo, sería miope, especialmente para la región andina, no reconocer el fenómeno del narcotráfico en su expresión actual. Hoy en día, constituye una de las principales amenazas a la seguridad de la gente, las instituciones democráticas y los Estados en la región andina e, incluso, en Brasil. No es la única amenaza, por supuesto. En el fondo, los problemas socioeconómicos, las divisiones étnicas, el déficit de valores democráticos y la ineficacia administrativa y falta de legitimidad de los Estados son el verdadero talón de Aquiles de la región. El narcotráfico, sin embargo, exacerba muchos de estos problemas y está poniendo en jaque la estabilidad interna de los países al igual que la cooperación política entre ellos.

La primera sección de este artículo describe las tendencias actuales de la industria de las drogas ilícitas en la región y discute sus posibles impactos sobre la seguridad de la misma. La segunda analiza las actuales políticas antidrogas en la región y señala la existencia de algunos cambios relativamente recientes. Por último, la tercera sección discute las alternativas de ajuste a la agenda antidrogas de acuerdo con las necesidades de la región y los límites del régimen internacional prohibicionista.

• Unidos en los países más pequeños. Sin embargo, no ha habido un esfuerzo sistemático por tipificar y analizar la participación de Estados Unidos en otros países en perspectiva histórica y comparada. Este es un ejercicio que merece un examen más riguroso, especialmente teniendo en cuenta las particularidades de las políticas antidrogas y el desarrollo burocrático y tecnológico tanto en Estados Unidos como en la región.

NARCOTRÁFICO SIN FRONTERAS

LA TRANSNACIONALIZACIÓN CONTINUA
DE LA INDUSTRIA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Por mucho tiempo y hasta mediados de la década de 1990 sólo dos países, Bolivia y Perú, cultivaron casi 90% de la hoja de coca producida en el mundo. En 1994, por ejemplo, de 290.900 toneladas disponibles en el mercado internacional, 89.800 provinieron de Bolivia, 165.300 de Perú y 35.800 de Colombia³. En cambio, el país donde más cocaína se refinaba y punto de exportación por excelencia hacia el exterior, generalmente Estados Unidos, era Colombia. Por eso, mientras los otros dos países se caracterizaban por tener cultivos ilegales y problemas relacionados con la subsistencia alternativa de miles de familias campesinas, muchas de origen indígena, Colombia se caracterizaba por los grupos narcotraficantes que allí operan, su capacidad de corromper a políticos y funcionarios públicos, los círculos de criminalidad que fomentaban y su cruenta guerra contra el Estado. El resto de la región y de América latina —con la excepción de México y, quizá, Jamaica— parecía inmune a estos fenómenos y ninguno de los tres países andinos involucrados en la cadena del narcotráfico presentaba índices importantes de consumo y abuso de las drogas,

3 Para Colombia hay discrepancias entre las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las del Departamento de Estado de Estados Unidos. El *World Drug Report* de 2004 dice que en 1994 Colombia produjo 67.500 toneladas de hoja de coca. Véase, United Nations Office for Drug and Crime. *World Drug Report 2004*: 229. Para las estadísticas del Departamento de Estado, véase Bureau for International Narcotics and Law Enforcement. *International Control Strategy Report*. Washington D.C. 2004.

actividades que más bien se concentraron en Estados Unidos, y Europa en menor grado. Esta suerte de división del trabajo de la industria de las drogas, entre productores, traficantes y consumidores, caracterizó la formulación de políticas antidrogas y las dinámicas de cooperación en la región andina al igual que las relaciones de esta con Estados Unidos y Europa.

En la última década, sin embargo, esta división se ha desdibujado progresivamente y hoy en día la cadena de la industria de drogas ilícitas, en particular las actividades de procesamiento, tráfico y lavado de dinero, se han dispersado por toda la región, haciendo del narcotráfico un problema verdaderamente transnacional: droga, dinero y organizaciones traficantes de distintos niveles de sofisticación y alcance comercial cruzan las fronteras de la región constantemente, convirtiendo al continente americano en el de mayor intensidad de narcotráfico en el mundo⁴. Por ejemplo, desde 2001 se han desmantelado laboratorios de procesamiento de coca en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Casi todos los países del continente sirven de tránsito o exportan droga directamente a Estados Unidos y Europa. Venezuela exporta directamente a Estados Unidos, México y Europa; y México, a su vez, a Estados Unidos. El Caribe exporta a Estados Unidos principalmente, y Brasil, Ecuador, Surinam y las Antillas exportan no sólo a Estados Unidos sino directamente a Europa. Colombia y Venezuela exportan a Italia; Colombia y Perú a Francia; y Colombia y Ecuador a Alemania (Undoc, 2004: 104 y ss.). Y

4 Según el reporte de las Naciones Unidas de 2004, la intensidad de narcotráfico para el continente americano es de 40%, contra 29% en Europa, 21% en Asia y 9% en África. Undoc (2004: 40).

en los últimos años se han abierto mercados importantes de cocaína en Asia, India y África. Grupos traficantes nigerianos, por ejemplo, controlan corredores que van desde Quito, Lima y Sao Paulo a Sudáfrica⁵. En general, las redes de traficantes en América latina y la región andina operan local, nacional o continentalmente, muchas tienen conexiones bien establecidas entre ellas y con grupos criminales en Estados Unidos, y crecientemente se ven lazos con traficantes de otras partes del mundo.

Estos flujos, además, están ligados, por lo general, con actividades paralelas de contrabando de gasolina, precursores químicos para el procesamiento de droga, electrodomésticos, carros robados, piedras preciosas, armas y explosivos, y el narcotráfico, en general, está acompañado de múltiples actividades ilícitas, desde la falsificación de documentos de identidad, certificados de tenencia de armas y billetes, hasta bandas de asesinos. La integración del tráfico en la región es tal que ha creado una infraestructura de transporte informal a base de caminos que atraviesan tierras baldías y fincas, pequeñas carreteras, pistas aéreas, canales que conectan ríos, y otras rutas ribereñas que atraviesan partes importantes del continente (Osorio, s.f.). Así mismo, se ha descentralizado el lavado de dinero, que ya no se concentra en los paraísos fiscales en Colombia. Los sistemas financieros de Argentina, Brasil y Uruguay, por ejemplo, han sido bastante vulnerables al lavado de dinero; y la dolarización de Ecuador ha contribuido a incre-

5 Véanse los *International Narcotics Control Strategy Reports* de 2000 en adelante, disponibles en <http://www.state.gov/g/inl/rls/nrcrpt>

mentar distintas formas de lavado en ese país a pesar del tamaño restringido de su economía.

Los cultivos siguen concentrados en Bolivia, Colombia y Perú, pero el llamado efecto globo ha demostrado que incluso los cultivos son bastante flexibles. En Colombia, por ejemplo, ha habido toda una serie de desplazamiento de cultivos internos desde la intensificación de las campañas de erradicación. Pero el efecto globo no respeta fronteras. Desde mediados de la década de 1990, los cultivos se dispararon en Colombia mientras disminuían en Bolivia y Perú, pero desde 2000 las hectáreas cultivadas en Bolivia y Perú comenzaron a aumentar de nuevo, mientras que en Colombia descendían. Así mismo, ha habido evidencia creciente, desde comienzos de 2000, de pequeños cultivos en Venezuela, Ecuador y Brasil. Finalmente, el consumo también se ha difundido y América latina empieza a figurar en las estadísticas de demanda (Undoc, 2004: capítulo 6).

LOS PROBLEMAS DE LA REGIÓN ANDINA

Esta transnacionalización de la industria de drogas ilícitas está asociada a serios problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad en cada uno de los países de la región andina, y por ello el narcotráfico, como se dijo al comienzo, constituye una grave amenaza para la región. A continuación se mencionarán algunos de los problemas más urgentes.

COCA Y CUESTIÓN INDÍGENA

En la última década, como resultado de la democratización y, curiosamente, de la globalización de valores occidentales promovidos desde los países industrializados, ha habido un

creciente empoderamiento indígena que se ha traducido en mayor activismo político. La reivindicación de derechos indígenas, que en principio se considera un desarrollo positivo en el proceso de inclusión social en la región, está generando ciertos dilemas⁶, entre ellos: el surgimiento de movimientos de autodeterminación y separatistas como la propuesta de creación de un Estado aymara, la República del Kollasuyo, que agruparía indígenas de Bolivia, Perú e, incluso, de Chile; grandes movilizaciones que ayudan a inducir cambios de gobierno, como en Ecuador en 2000 y Bolivia en 2003, y que pueden dificultar la gobernabilidad; y expresiones de autoridad paralela que no siempre obedecen a valores o métodos democráticos, como los ajusticiamientos de alcaldes en Ayo Ayo y Callao (Perú) en 2004.

Estos fenómenos son la clara manifestación de que la inclusión indígena dentro los proyectos de Estado-nación de la región no ha sido exitosa y que el asunto no puede ser ignorado. Dentro de este contexto, la coca ha desempeñado un papel importante, especialmente en Bolivia y Perú. La reivindicación del uso ancestral de la hoja de coca se ha traslapado con movimientos cocaleros, como el de Evo Morales en Bolivia, que reclaman el derecho a la producción de hoja de coca—incluso aquella que se desvía para usos ilegales, es decir, la producción de cocaína—por ser la única alternativa de subsistencia económica para miles de familias campesinas. Esto alimenta el empoderamiento indígena, que se está convirtiendo en un reto de coexistencia pacífica tanto para las

6 Para una discusión sobre este aspecto, véase el *Policy paper* "Seguridad regional y sociedad civil". Fescol. Bogotá. Septiembre de 2004.

comunidades indígenas que culturalmente no aceptan los esquemas de gobierno occidentales como para los Estados que buscan ejercer autoridad democrática. Adicionalmente, el mal manejo político y burocrático de las reivindicaciones indígenas en relación con la coca puede obstaculizar la implementación de políticas antidrogas. Este contexto hace urgente, como se menciona más adelante, el ajuste en las políticas antidrogas con el fin de evitar vinculaciones perversas entre narcotráfico, intereses particulares, derechos indígenas y posibles fraccionamientos étnicos violentos en la región.

GRUPOS ARMADOS ILEGALES

El mercado regional y mundial de las drogas ilícitas, junto con los demás flujos ilegales como el de armas, están íntimamente ligados al conflicto armado colombiano, y este, a su vez, se ha convertido en un problema para los países vecinos y en motivo de tensiones diplomáticas recurrentes entre los gobiernos de la región.

Los vecinos de Colombia se han visto afectados por el paso de guerrilleros y paramilitares a sus territorios, la migración de colombianos que huyen del conflicto y los efectos secundarios de algunas de las políticas de seguridad implementadas por Colombia, entre ellas la aspersión aérea de cultivos ilícitos⁷. Las tensiones entre Colombia y sus vecinos derivan del mane-

7 La magnitud del impacto del conflicto colombiano sobre la región es tópico de debate en círculos políticos y académicos; para una discusión y análisis balanceado, véase Ramírez (2004: 262-285).

jo de estas situaciones y de los profundos desacuerdos ideológicos con las políticas del gobierno colombiano frente a su conflicto armado y sus iniciativas de cooperación con Estados Unidos. Las dos relaciones bilaterales que más han sufrido han sido con Ecuador y Venezuela. Desde 2000, el gobierno de Ecuador —las administraciones de los presidentes Noboa y Lucio Gutiérrez— ha sostenido que las fumigaciones en Colombia no sólo contaminan su territorio sino que ayudan al desplazamiento de cultivos del sur de Colombia hacia Ecuador (Edwards, 2004). En enero de 2004, además, el paso de grupos armados ilegales quedó corroborado con la captura en Ecuador de “Simón Trinidad”, líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). De esta manera, Ecuador ha comenzado a reclamar de Colombia el ejercicio de “corresponsabilidad”, el principio que tanto promovió Colombia frente a Estados Unidos y Europa para obtener mayor cooperación en el control del mercado de armas, precursores químicos y lavado de dinero, mayor asistencia técnica y comercial, y un tratamiento político más flexible —evitar posibles sanciones como las estipuladas por el proceso de certificación estadounidense—. Uno de los episodios recientes y más complejos con Venezuela fue el desplazamiento en 2004 de más de cincuenta colombianos a Venezuela, supuestamente patrocinado por opositores del presidente Hugo Chávez (1999-), para llevar a cabo un golpe de Estado contra el presidente venezolano.

El caso de Colombia pone sobre la mesa el problema de los grupos armados ilegales y el terrorismo como amenazas a la seguridad, y su financiación por medio del narcotráfico. En Colombia, el crecimiento de las Farc y de los grupos paramilita-

res en la década de 1990 y, por consiguiente, la intensificación del conflicto armado, se debió a la participación de estos grupos en la industria ilegal de las drogas. 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 a financiación es una variable importante —condición necesaria aunque no suficiente—⁸ que puede coadyuvar al surgimiento de este tipo de grupos. En Perú, por ejemplo, el resurgimiento de activistas de Sendero Luminoso está asociado a la financiación del narcotráfico. Aquellos países de la región con profundas fisuras socioeconómicas y étnicas, alto grado de inestabilidad política, deficiente capacidad de gestión administrativa, y organismos de seguridad y aparatos judiciales débiles y corruptos están en mayor riesgo de violencia y terrorismo si está presente el narcotráfico —tanto por la disponibilidad de financiación de actividades ilegales como por la erosión institucional agudizada por la corrupción incentivada por el narcotráfico—.

CORRUPCIÓN Y PARÁLISIS INSTITUCIONAL

Una de las consecuencias más graves del narcotráfico es la corrupción de funcionarios públicos y del sector privado. Esta corrupción, en especial de los partidos políticos y del aparato

8 Sobre la economía de los conflictos armados y el terrorismo, véase la serie del International Peace Academy: Malone, David y Bredal, Mats (eds.) (2002); Ballentine, Karen y Sherman, Jake (eds.) (2003); y Cooper, Neil y Pugh Michael (2004).

de justicia y los organismos de seguridad del Estado, previene el ejercicio legítimo y efectivo de autoridad y alimenta la crisis institucional y política que atraviesa el grueso de la región. Este tipo de fenómenos de corrupción, degradación del tejido social y debilidad institucional estaban asociados a aquellos países, como Colombia, que concentraban narcotraficantes. Sin embargo, dada la descentralización del narcotráfico, los demás países de la región empiezan a manifestar los mismos problemas.

CRIMINALIDAD URBANA Y ZONAS DE INGOVERNABILIDAD

Otro desarrollo es el de la criminalidad urbana asociada al narcotráfico y el consumo de drogas. En general, la criminalidad urbana se ha convertido en una de las grandes preocupaciones de las urbes del tercer mundo (Neild, 1999). Sus manifestaciones pueden llegar a ser tan serias como las de algunas *favelas* en Brasil, que se convierten en un asunto prioritario de seguridad. En los últimos años, los altos índices de violencia y criminalidad asociados a las drogas han desbordado las *favelas* y la capacidad de la Policía y llevado a una mayor participación de las fuerzas armadas en el mantenimiento del orden público en las *favelas* y en operaciones antinarcóticas⁹.

Las perspectivas de que estos problemas asociados con la industria de las drogas ilegales desaparezcan o sean efectivamente contenidos por los Estados no son alentadoras por dos razones: las tendencias del mercado internacional de drogas y

9 <http://www.globalsecurity.org/military/world/brazil/doctrine.htm>

los procesos acumulativos de debilidad institucional en la región. El mercado de drogas ilegales no se está reduciendo, aún hay espacio para la diversificación de productos y la expansión en países donde la industria no había llegado, lo que compensará por algún tiempo los avances del control a la demanda de cocaína en Estados Unidos. Por otro lado, el narcotráfico florecerá, así como lo hacen todos los otros mercados ilegales, en territorios con baja presencia estatal, grandes fragilidades sociales, inestabilidad política y vacíos normativos. De ahí que las posibilidades del aumento tanto de cultivos ilícitos como de redes criminales en la región andina y el resto de América latina sean mayores hoy, ante la situación de pobreza y continua inestabilidad política. Y, a su vez, el narcotráfico sólo agudizará dichas problemáticas.

LA AGENDA ANTIDROGAS

UN RÉGIMEN GLOBAL, A PESAR DE TODO

Son justo el tipo de dilemas descritos en la sección anterior los que recurrentemente suscitan el debate sobre las políticas antidrogas y cuestionan el régimen prohibicionista. No obstante, las políticas nacionales antidrogas de la región andina y de Brasil, las agendas de cooperación bilateral y regional multilateral en el seno de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) y de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no se apartan del prohibicionismo. Es más, reflejan la existencia de un régimen internacional relativamente maduro, en su "tercera generación", que ha sido impulsado por Estados Unidos. Por eso, cualquier análisis de la agenda antidrogas de la región, de las tendencias actuales en

materia de políticas y estrategias de control y de los retos específicos de la región hoy en día, deben entender dicho contexto —especialmente teniendo en cuenta que el desmonte del prohibicionismo es improbable a corto plazo—.

El Reporte mundial de drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) publicado en junio de 2004 afirma que el régimen¹⁰ prohibicionista de drogas es quizás el sistema de políticas públicas más sofisticado y más globalizado que existe en el mundo. Algún crítico o escéptico de la lucha contra las drogas podría argumentar que el reporte cae en la autocomplacencia o recurre a tácticas discursivas en espera de inducir realidades¹¹. Pero, a pesar de todo, de las posibles ineffectuacias del régimen; del efecto globo; de los desacuerdos con el contenido, énfasis y tono de las políticas de Estados Unidos; de las asimetrías entre países; de las reivindicaciones culturales indígenas en la región andina y en Asia; de las reivindicaciones liberales en Occidente; de las marchas y protestas de campesinos cuyo sustento depende de los cultivos ilícitos; de los posibles daños medio ambientales causados por la fumigación; de la presión de organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos; de los costos exorbitantes de las burocracias locales e internacionales; e,

10 En relaciones internacionales se entiende por régimen el conjunto de reglas, normas y principios y procedimientos de tomas de decisión explícitos e implícitos sobre un problema específico que requiere coordinación internacional y alrededor del cual convergen las expectativas de los distintos actores involucrados. Krasner (1983).

11 Hace más de una década, por ejemplo, Bagley y Tokatlian (1991: 247) rechazaron rotundamente el estatus de régimen del prohibicionismo por ser ilegítimo y asimétrico.

incluso, de la eminente necesidad pragmática de acabar con el negocio para ayudar a frenar la violencia internacional financiada por el narcotráfico, lo cierto es que hoy, gústenos o no, el reporte tiene razón: el régimen existe. Prueba de ello son: desde la adhesión casi universal a la Convención única de 1961, la de Sustancias psicotrópicas de 1971 y la de Viena de 1988 y la existencia de múltiples agencias y órganos consultores y administrativos como la Junta Internacional de Fiscalización de las Drogas (Jife) y la ONUDD, entre otros; el desarrollo de reglas, procedimientos y burocracias regionales como la Cicad; la plétora de tratados e iniciativas bilaterales de cooperación para el control de drogas; las constantes reuniones internacionales de jefes de Estado, ministros y burocracias especializadas y la continua reproducción discursiva entre funcionarios públicos sobre la lucha antidrogas; basta la existencia de legislaciones, programas, burocracias y presupuestos nacionales y locales.

Al menos tres factores explican esta institucionalización progresiva del prohibicionismo desde la década de 1960, la cual cobija a la región. Uno es el consenso, en unos casos más amplio que en otros, entre Estados y sociedades alrededor del mundo sobre la necesidad de limitar o eliminar los daños causados por el abuso de drogas y los efectos colaterales ocasionados por el tráfico de drogas ilegales y el anillo de criminalidad que lo rodea (Unodc, 2004: capítulo 1). Ninguna madre quiere que su hijo sea drogadicto o sicario, y por lo general los ciudadanos no quieren ver a narcotraficantes corromper al alcalde local, asesinar a un juez o amedrentar a la prensa. Este consenso, además, se ha extendido con la globalización de la industria de drogas ilegales, pues más

sociedades están expuestas a los efectos negativos del narcotráfico.

El disenso está, por supuesto, en la forma más apropiada de evitar este tipo de fenómenos, si es por medio de la prohibición, la desregulación o la legalización. Como las vías distintas a la prohibición no se han ensayando sistemáticamente y dado que hay poca coincidencia en los pronósticos científicos sobre el posible éxito o fracaso y las ventajas y desventajas de medidas alternativas, existe un manto de incertidumbre —el segundo factor—. Ante ese manto de incertidumbre y las consideraciones morales —que no son exclusivas de Estados Unidos— las sociedades alrededor del mundo, incluyendo las de América latina, han optado, al menos basta el momento, por seguir apostándole el prohibicionismo —eso sí, ajustando cada vez más las estrategias y las tácticas para lograr una mayor integralidad en las políticas—. Esta integralidad consiste en abordar toda la cadena de actividades ligadas al narcotráfico; buscar un mayor balance entre las políticas que buscan reducir la demanda y aquellas dirigidas hacia la oferta; y lograr una mejor coordinación entre las políticas de desarrollo económico sostenible y las de control de drogas.

El tercer factor es la estructura de incentivos: entre más desarrollado el régimen y, de nuevo, dados los sistemas de valores dominantes, existen menores incentivos a corto plazo para que políticos y burócratas desmonten el prohibicionismo, pues esto implicaría lanzar campañas políticas impopulares, cerrar agencias, despedir funcionarios y reducir salarios. La incertidumbre y la falta de interés político han prevenido el desarrollo y la difusión de agendas alternativas coherentes. Esto contrasta con el activismo, especialmente por parte de

Estados Unidos, en la promoción del régimen. Estados Unidos, por ejemplo, destina más de un billón de dólares anuales¹² para promocionar la lucha antidrogas en el mundo, y este dinero siempre va acompañado de contingentes de asesores y expertos que ayudan a diseñar leyes y elaborar programas en los otros países. Algo parecido puede decirse de las Naciones Unidas. Estados Unidos, además, ha implementado sofisticados sistemas de premios y castigos para inducir el cumplimiento mundial con el prohibicionismo.

Todo esto ha llevado a la institucionalización progresiva del régimen prohibicionista en el mundo y en América latina, pese a todos los disensos y defectos de las políticas antidrogas, y hoy la "tercera generación" de la cooperación internacional antidrogas se caracteriza por cuatro elementos:

- Un mayor balance entre las preferencias de los grandes países consumidores y los países menos desarrollados con problemas de cultivos ilícitos —y la necesidad de proyectos de desarrollo económico y asistencia comercial—, lo que en lenguaje diplomático se ha llamado "corresponsabilidad".
- Un entendimiento más claro, elaborado y detallado sobre los nexos entre drogas, por un lado, y por el otro crimen organizado transnacional, distorsiones del desarrollo económico, corrupción, debilidad institucional, violencia y conflictos armados.

12 Véanse los "International Narcotics and Law Enforcement Budget Justification" para los últimos años en www.state.gov

- El fortalecimiento en la implementación local de las políticas antidrogas basado en desarrollos legales, burocráticos y capacitación de recurso humano.
- Mayor conciencia del carácter verdaderamente transnacional del fenómeno, que a su vez impulsa el aumento y perfeccionamiento de las iniciativas de cooperación interestatal especialmente en la aplicación de la ley y el proceso judicial.

EJES DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGAS Y LA COOPERACIÓN REGIONAL

El régimen prohibicionista, que incluye los compromisos en el seno de las Naciones Unidas y la Cicad, y la fuerte influencia de Estados Unidos en la región¹³, han impulsado cierto isomorfismo en las políticas antidrogas de la región andina. Todas contemplan:

- Interdicción terrestre, fluvial, marítima y aérea de droga e insumos químicos —por lo general con la participación de policías y fuerzas armadas y la creciente coordinación entre ellas—.
- Erradicación —manual o aérea y masiva—.
- Medidas contra el lavado de dinero.

13 Desde la década de 1980, la política exterior antidrogas de Estados Unidos ha dedicado mayores recursos a América latina comparado con el resto del mundo, y dentro del continente su atención se ha volcado sobre Bolivia, Colombia, México, Perú y algunas islas del Caribe; véanse los *Foreign Assistance Related Programs Authorizations* de 1976 en adelante, emitidos por el Cámara de Representantes y el Senado de Estados Unidos, y los volúmenes del *Legislation on Foreign Relations* de 1985 en adelante.

- Desarrollo alternativo—incluyendo cada vez más alianzas con el sector privado para garantizar la sostenibilidad de los programas—.
- Fortalecimiento institucional—con énfasis en la reforma del sistema judicial—.
- Prevención del consumo.

Por otro lado, las políticas exteriores de drogas de la región andina han buscado:

- Impulsar la “corresponsabilidad” material y simbólica de Estados Unidos y Europa.
- Obtener mayores incentivos en forma de asistencia para el desarrollo económico y preferencias comerciales, como la Ley de Promoción Comercial Andina y erradicación de la Droga (ATPDEA) y el Sistema General de Preferencias (SGP) de Europa.
- Insistir en el respeto a la soberanía y reducir los costos políticos internacionales, especialmente los posibles castigos de Estados Unidos, mediante la multilateralización de la promoción y verificación del cumplimiento con los compromisos con el régimen; de ahí la puesta en marcha del Mecanismo de evaluación multilateral en el seno de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Y promocionar el mayor involucramiento de Europa y las Naciones Unidas en la política (*politics*) del prohibicionismo en América latina.
- Estrechar la cooperación bilateral y multilateral en la región mediante la estandarización legal, la cooperación judicial, el fortalecimiento de los sistemas de información nacional e intercambio de información entre países, intercambios de

mejores prácticas y mayor desarrollo y vigilancia fronterizas.

Por ejemplo, la Reunión de trabajo para la elaboración del plan de acción de la estrategia andina para la lucha contra las drogas y delitos conexos, llevada a cabo en mayo de 2001 en Lima, sirvió para lanzar el Plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, mediante la decisión 505 del Consejo Andino, y los planes operativos de la estrategia andina.

Así como se enumeran los ejes centrales de las políticas de la región, cabe mencionar las dificultades y los vacíos. La implementación de las políticas antidrogas nacionales es hoy mayor a lo que era hace treinta años, tanto por los avances legales y organizativos como por el ajuste progresivo en las identidades y preferencias de los actores en la región, pero no está exenta de problemas. Estos van desde la corrupción en los organismos de seguridad y el aparato judicial, el pobre desempeño de funcionarios públicos, la definición ambigua de roles y responsabilidades entre los distintos organismos de seguridad y la falta de recursos económicos por parte del Estado, hasta el dilema socioeconómico en las áreas rurales de cultivo. Estos problemas se convierten, a su vez, en impedimentos para la cooperación regional.

Por último, en la cooperación sobresalen la ausencia de mecanismos de coordinación para evitar el efecto globo intraregional y la acción colectiva en negociaciones con Estados Unidos, Europa y las Naciones Unidas. Lo cierto es que a pesar del régimen y de la coordinación e intercambio de información para acciones específicas de interdicción y aplicación de la ley, los países de la región andina no ban

logrado desarrollar una verdadera política de cooperación antidrogas. Esto, sin embargo, no es exclusivo de esta problemática, pues históricamente la cooperación regional económica, comercial y política ha sido débil.

GIROS RECIENTES

Recientemente ha habido dos giros importantes en la agenda antidrogas de la región. Uno es la vinculación entre drogas y terrorismo y otro es la invocación de la corresponsabilidad en las relaciones intraregionales.

Desde el 11 de septiembre de 2001 se ha fortalecido la vinculación temática entre narcotráfico y terrorismo internacional, enmarcada dentro de la estrategia de prevenir y neutralizar actividades terroristas mediante la obstrucción de su financiación¹⁴. En América latina, la OEA (Newmeyer, 2004) y la Comunidad Andina de Naciones han seguido esta línea. En la región andina, el establecimiento de nexos discursivos y políticos entre drogas y terrorismo ha estado directamente ligado al conflicto colombiano, y motivado primordialmente por el gobierno de Colombia, con el fin de generalizar la categorización internacional de las Farc, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como grupos terroristas —algo a lo que no todos los gobiernos de la región han accedido— y obtener mayor voluntad de cooperación por parte de la región en la lucha contra

14 Por ejemplo, el primer artículo de la resolución 1373 del 28 de septiembre del 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas llama a los países miembros a prevenir y suprimir la financiación del terrorismo.

estos grupos armados ilegales. De ahí el Compromiso para el fortalecimiento de la coordinación en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas y los delitos conexos firmado en marzo de 2003 en Bogotá por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela.

Por otro lado, los fenómenos de desplazamiento de cultivos y personas de Colombia a los países vecinos, el desacuerdo ideológico de muchos gobiernos y sociedades con las políticas de seguridad del gobierno del presidente Álvaro Uribe (2002-), y el rechazo a la presencia e injerencia de Estados Unidos en la región mediante sus políticas antidrogas y, en especial, del Plan Colombia, han alimentado las tensiones entre Colombia y sus vecinos. Estas tensiones se han manifestado, entre otros, en la invocación de la corresponsabilidad intraregional. Ecuador, en particular, ha querido frenar la fumigación en Colombia argumentando que este país debe responsabilizarse por los efectos directos e indirectos que sus políticas tienen sobre Ecuador. Colombia, a su vez, ha señalado las debilidades de los demás países en el control del flujo de armas que llega al país.

REFLEXIÓN FINAL: TEMAS PARA LA AGENDA ANTIDROGAS DE LA REGIÓN ANDINA

Para concluir podemos preguntarnos qué implicaciones tienen estos retos y desarrollos para la agenda de la región a corto y mediano plazo.

No obstante los esfuerzos de control y los avances del régimen prohibicionista, la industria de las drogas ilegales ha adquirido un carácter eminentemente transnacional en la región. Además, el proceso acumulativo de desarrollo del narcotráfico

parece anclarlo cada vez más a las estructuras económicas y políticas de los países. Todo esto ha llevado a que el narcotráfico se traslape con, distorsione y agrave problemáticas como la persistencia de la pobreza, la inclusión indígena en un sistema democrático y legítimo, el conflicto armado colombiano y el posible surgimiento de grupos ilegales en otras partes de la región, la corrupción y baja capacidad de gestión administrativa de los Estados y la criminalidad urbana, lo que ha convertido a la región no en una "zona de paz"¹⁵, sino en un territorio con grandes islas de ingobernabilidad y violencia.

Por ello, y dadas las perspectivas de crecimiento del mercado internacional de drogas, la agenda de la región deberá incluir:

- Esfuerzos y mecanismos concretos para integrar las políticas antidrogas con la prevención del conflicto social y violento. Académicos, expertos e implementadores de políticas públicas sobre resolución de conflictos tienen gran experiencia en la prevención y transformación de conflictos y la construcción de paz sostenible, pero las lecciones aprendidas en este campo aún no se han integrado con la esfera de las políticas antidrogas.
- La promoción sistemática, nacional e internacional, de la destigmatización de los usos tradicionales de la coca y el fortalecimiento de los controles a la producción legal en la región andina.

15 La expresión viene de la Declaración sobre zona de paz sudamericana de julio de 2002 y de la Declaración de San Francisco de Quito sobre el establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina de julio de 2004.

- Mayor coordinación nacional e internacional entre las instituciones que trabajan el desarrollo y las dedicadas a la interdicción y erradicación, la implementación de programas de desarrollo económico "preventivo" y la promoción de alianzas estratégicas con el sector privado para incrementar las posibilidades de sostenibilidad de los programas de desarrollo alternativo.
- El ajuste constante de la estrategia de corresponsabilidad frente a Estados Unidos y Europa¹⁶ para lograr mayor coherencia entre las prioridades de paz, las políticas antiterrorismo, las políticas antidrogas y las políticas comerciales.
- El fortalecimiento de los mecanismos de consulta intra-regional de alto nivel para manejar y reducir las tensiones diplomáticas a raíz de la implementación de las políticas antidrogas.

BIBLIOGRAFÍA

- BAGLEY, BRUCE Y JUAN G. TOKATLIAN. 1991. "Droga y dogma: la diplomacia de la droga de Estados Unidos y América Latina en la década de los ochenta". En *Pensamiento Iberoamericano*. No. 19. Enero-junio.
- BALLENTINE, KAREN Y SHERMAN, JAKE (eds.). 2003. *The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance*. Lynne Rienner. Boulder.

16 En el ámbito comercial, por ejemplo, es muy posible que a partir de 2005 el SGP caduque por incompatibilidad con las reglas de la Organización Mundial del Comercio.

- BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT, DEPARTMENT OF STATE. *International Control Strategy Report*. Washington. 2000 a 2004.
- COOPER, NEIL Y PUGH, MICHAEL. 2004. *War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation*. Lynne Rienner. Boulder.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO. "International Narcotics and Law Enforcement Budget Justification". 2000 en adelante.
- EDWARDS, SANDRA. 2004. "Ecuador Gets Colombia's Drift. Aerial Eradication of Coca Crops on the Border". WOLA. Washington. Junio.
- FESCOL. 2004. "Seguridad regional y sociedad civil". Bogotá. Septiembre.
- GUÁQUETA, ALEXANDRA. 2001. "Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura". En *Análisis Político*. No. 43. Bogotá. Iepri.
- . 2004. "Change and Continuity in US-Colombian Relations and the War Against Drugs". En *Journal of Drug Issues*. Florida State University, Tallahassee. En prensa.
- KRASNER, STEPHEN. 1983. *International Regimes*. Cornell University. Ithaca.
- MALONE, DAVID Y BREDAL, MATS (eds.). 2002. *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Lynne Rienner. Boulder.
- NEILD, RACHEL. 1999. "From National Security to Citizen Security. Civil Society and the Evolution of Public Order Debates". International Center for Human Rights and Democratic Development. Montreal.
- NEUMEYER, KEVIN. 2004. "Terrorism and Drug Trafficking: The Approach by the Organization of American States". OEA-Co-mité Interamericano contra el Terrorismo. Febrero.
- OSORIO MACHADO, LÍA. s.f. "Financial Flows and Drug Trafficking in the Amazon Basin". Management of Social Transformation, Discussion Paper Series. No. 22. Unesco.

RAMÍREZ, SOCORRO. 2004. *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 1994-2003*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

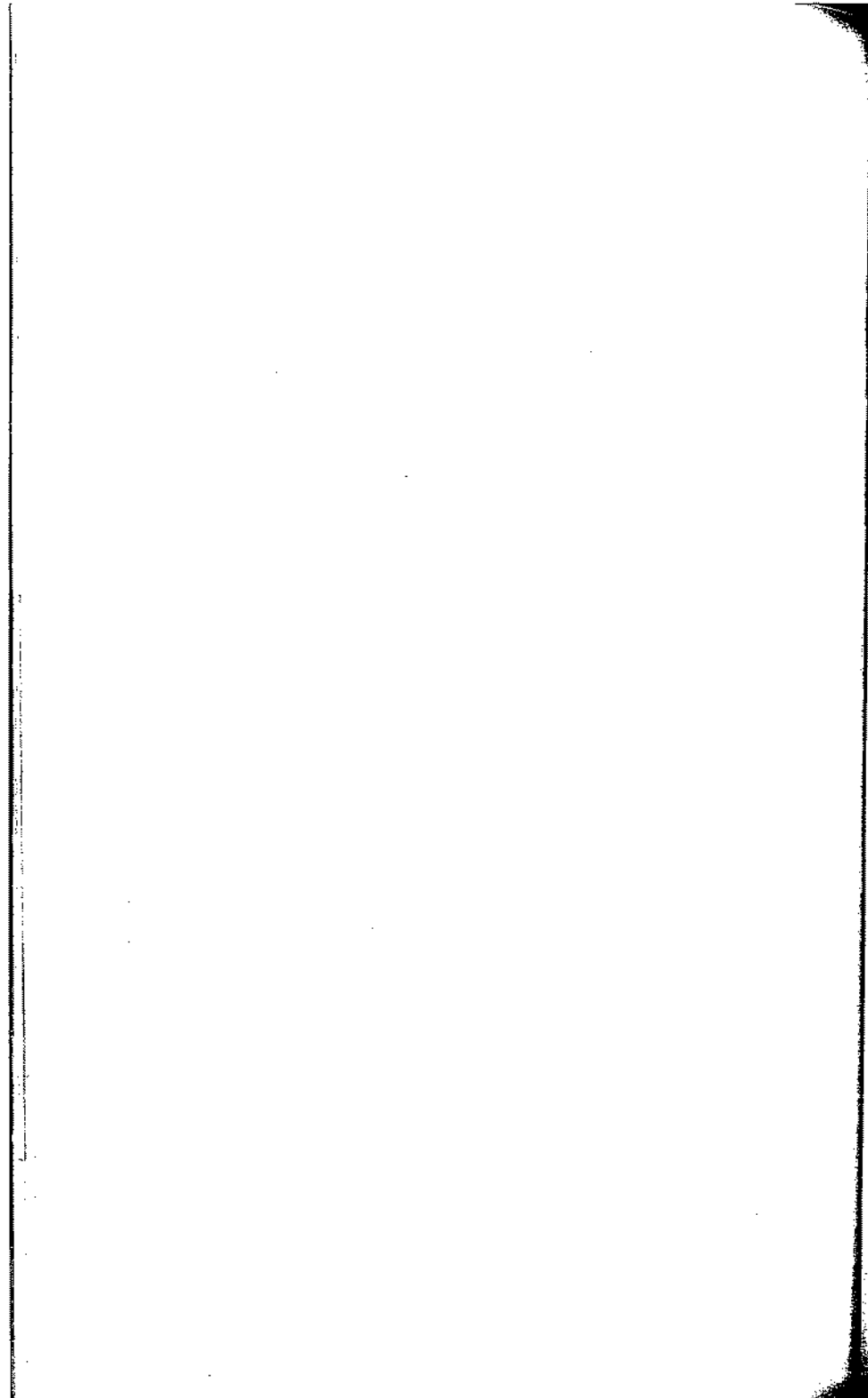
UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUG AND CRIME. 2004. *World Drug Report 2004*. Viena.

US HOUSE OF REPRESENTATIVES Y US SENATE. *Foreign Assistance Related Programs Authorizations*. 1976 en adelante.

———. *Legislation on Foreign Relations*. 1985 en adelante.

SITIOS DE WEB

<http://www.globalsecurity.org/military/world/brazil/doctrine.htm>



Terrorismo y seguridad andino-brasileña

César Montúfar

Toda reflexión actualizada sobre seguridad no puede evadir la consideración de la amenaza del terrorismo. Luego de los llamados 11S y del 11M, el debate mundial sobre la seguridad se ha centrado en discutir los ribetes y naturaleza doméstica y transnacional de este flagelo. Ante ello, en la perspectiva de reflexionar sobre una agenda de seguridad andino-brasileña, la cuestión del terrorismo debe ser incorporada en su justa dimensión, sin caer en el riesgo de que su tratamiento subsuma toda la discusión sobre la seguridad, dejándose de lado amenazas y problemas que merecen un espacio y consideración diferenciados. Por ello, al juntar ambos asuntos, agenda de seguridad andino-brasileña y terrorismo, debemos estar prevenidos de resistir las presiones que tienden a reducir toda la agenda de seguridad, es decir, *aterrorizar* la agenda de seguridad —en este caso, la andino-brasileña—, a los imperativos de la guerra global contra esta amenaza. Caer en este peligro podría eliminar las especificidades de la problemática de seguridad en la región y en cada país, y desembocaría en que las demandas regionales de seguridad sean dictadas por los grandes actores del escenario internacional, actores externos a la región y, en la mayoría de casos, interesados en convertir

la lucha antiterrorista en el aspecto determinante y central de todas las agendas de seguridad del planeta.

Por ello, para iniciar este debate es importante situar nuestra reflexión precisando que si bien la agenda de seguridad regional que nos interesa no puede abstraerse de considerar el terrorismo y, por tanto, debe definir los marcos de cooperación nacional y regional que deben instrumentarse para combatirlo, el terrorismo no es, necesariamente, la amenaza fundamental a la seguridad regional o nacional, en el caso de cada país en particular. En este punto la excepción es, quizá, Colombia, cuyo gobierno sí ha definido a la amenaza terrorista como elemento central de su conflicto interno y lo entiende como uno de los aspectos que articula su política de seguridad. De todas formas, si miramos el entorno andino y suramericano en conjunto, las actividades antiterroristas deben constituir un elemento de la agenda de seguridad pero no son, posiblemente, ni la única ni la más importante de las amenazas que deben tomarse en cuenta. Se debe, en consecuencia, dimensionar con justeza la influencia del terrorismo en la región; sopesar las amenazas y prioridades nacionales y avanzar hacia una posición conceptual y política consensuada al respecto.

En este corto artículo se aborda esta problemática. Para ello, primero se analiza el contexto internacional de la lucha antiterrorista, el mismo que obviamente tiene una fuerte incidencia en la región. En segundo lugar, se examinan los principales instrumentos internacionales vigentes en la lucha antiterrorista. Se estima que ninguna agenda de seguridad tendría viabilidad si no se articula a dicha normativa internacional, la misma que, además, ha sido promovida por la Organización

de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el propio gobierno de Estados Unidos. Finalmente, el texto discute varios puntos que debieran tomarse en cuenta a la hora de considerar el terrorismo como parte de una agenda regional de seguridad andino-brasileña.

CONTEXTO HEMISFÉRICO Y REGIONAL DE LA LUCHA ANTITERRORISTA

En el caso de la región andina, este peligro de *aterrorizar* la agenda de seguridad está determinado por dos hechos importantes: 1) la preponderancia regional de Estados Unidos y la situación global de que la lucha antiterrorista pasó a ser asunto prioritario en la estrategia de seguridad de ese país; y 2) la influencia o la presión del conflicto colombiano y de la política de seguridad democrática del presidente colombiano Álvaro Uribe (2002-), la misma que se ha volcado a lograr apoyo regional en su comprensión y abordaje político y militar tendiente a encontrar una solución al conflicto interno que azota a ese país. Ambos elementos presionan y presionarán para convertir al terrorismo, en algunos casos identificado como narcoterrorismo, en el aspecto fundamental de cualquier agenda de seguridad regional. El eje Washington-Bogotá constituye, en ese sentido, uno de los principales contrapesos para cualquier intento que conciba la seguridad regional sin que el terrorismo sea considerado la amenaza principal.

A esta poderosa influencia hay que agregar la ambigüedad existente respecto a qué entender o dejar por fuera cuando se analiza el terrorismo. Más aún, hoy por hoy el debate sobre qué puede considerarse o no terrorismo internacional es un asunto en extremo polémico y sujeto a las más diversas

interpretaciones. El Comité contra el Terrorismo (CCT) de la ONU encargó a una comisión trabajar en una definición sobre terrorismo que pudiera ser consensual y aceptada universalmente. Los trabajos de esta comisión continúan y hasta este momento no se cuenta con una definición que pueda disminuir esta falta de acuerdo conceptual. Es por ello que es la definición y el uso estadounidense del concepto el que prima en medios internacionales o en las políticas de los gobiernos en el mundo. Esta definición considera terrorismo a la violencia premeditada y motivada políticamente en contra de objetivos no combatientes por parte de grupos subnacionales o agentes clandestinos, con la intención de influir sobre una audiencia. El término "no combatiente" incluye además de civiles a personal militar que al momento del ataque se encuentre desarmado o en receso de sus funciones¹.

Ahora bien, en lo que se refiere a la presión de Estados Unidos, en primer lugar, no hay que olvidar que la influencia estadounidense es reforzada por una política de asistencia militar continua en la región, asistencia que se ha intensificado en el último lustro y que anuncia seguir con la misma intensidad los años venideros. Es así que el Programa de Asistencia Antiterrorista (ATA) del Departamento de Estado estadounidense provee recursos y entrenamiento para los países aliados en la lucha antiterrorista en áreas como seguridad aeroportuaria, protección de personas, detección y desactivación de atentados, rescate y negociación de rehenes. Sin lugar a duda, mediante la asistencia militar, judicial y económica,

1 Esta definición fue adoptada en el United States Code, Title 22, Section 2656f(d). United States Department of State, 2004: xii.

Estados Unidos ejerce una gran incidencia sobre los desarrollos institucionales y visiones, no sólo planes, programas y adquisición de equipos, de las fuerzas de seguridad de los países receptores de su asistencia.

Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, en 2003 se produjeron ciento noventa ataques considerados de terrorismo internacional. Esta cifra fue un tanto menor a la registrada en 2002, cuando se contabilizaron ciento noventa y ocho, y menor al cuadro presentado en 2001, en que el número de ataques terroristas llegó a 246. Por otro lado, de los ciento noventa ataques considerados para 2003, cincuenta y tres tuvieron lugar en América latina, siendo nuestra región únicamente superada por Asia, en donde acaecieron setenta ataques. Oriente Medio ocupó el tercer lugar con treinta y siete ataques. En el caso de América latina se pone de relieve la elevada persistencia de acciones terroristas domésticas, no contabilizadas en estas cifras, en Colombia y, en menor medida, Perú (United States Department of State, 2004: 3).

El mismo informe destaca la voluntad política de los países latinoamericanos para combatir el terrorismo. Empero, se señala que falta transitar aún un largo camino para equiparar los desiguales marcos jurídicos vigentes en los países de la región. De igual forma, desde la perspectiva estadounidense, se considera preocupante la escasa capacidad operativa y experticia de la mayoría de Estados de la región para afrontar las amenazas terroristas. En este marco, Estados Unidos, dentro de su informe *Patterns of Global Terrorism* de 2003, preparado por el Departamento de Estado, menciona a varios grupos que operan en la región andina como organizaciones terroristas con alcance global. El punto aquí no es solo

que se trata de organizaciones terroristas que actúan en el ámbito nacional, sino de grupos con la potencialidad de perpetrar acciones terroristas en cualquier lugar del planeta. Estas organizaciones son el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), de Colombia, y Sendero Luminoso del Perú. Según este informe, se considera que al menos en teoría estos cuatro grupos podrían atacar a Estados Unidos o sus aliados. Si bien la inclusión de estas organizaciones en esta lista no es nueva, salvo para las AUC que entraron al selecto grupo en septiembre de 2001, sí llama la atención que no se haga ninguna distinción entre grupos tan disímiles como Al-Qaeda, Hamas, Hezbollah —que persiguen objetivos y operan en formatos organizativos distintos— y grupos como los mencionados.

La política antiterrorista global de Estados Unidos se sustenta en los siguientes puntos: 1) actuar sin concesiones contra los grupos terroristas en cualquier parte del mundo; no llegar a ningún acuerdo o negociación; 2) procesarlos judicialmente por sus acciones; 3) aislar y presionar a los Estados que patrocinen a organizaciones o actos terroristas de modo que cambien su comportamiento; y, 4) aumentar las capacidades de aquellos Estados que trabajen junto a Estados Unidos en su estrategia antiterrorista y requieran asistencia (Ibid.: IX). La prioridad de la política de seguridad estadounidense se sintetiza en interceptar y destruir a las organizaciones terroristas con alcance global, atacar su liderazgo, comando, control, comunicaciones, material de apoyo y finanzas e impedir que estas conserven su capacidad de planificar acciones y operar en cualquier lugar del planeta (United States Department of Defense, 2002: 5).

La política antiterrorista se enmarca en una profunda reorientación de su estrategia de seguridad a raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. El punto más significativo de dicha reorientación tiene que ver con el énfasis dado a la llamada seguridad patria o *homeland security*. Si bien el concepto de seguridad patria no es contradictorio con el de seguridad nacional, concepto en que Estados Unidos centró su estrategia de seguridad desde los años 1940, sí tiene algunas diferencias. En particular, la estrategia de seguridad patria busca proveer un marco más integral para esfuerzos federales, estatales y privados con el fin de articular funciones e iniciativas que generalmente no eran consideradas por la seguridad nacional. El aspecto fundamental está en que el énfasis actual se encuentra en la importancia que Estados Unidos otorga a la necesidad de defender su suelo de amenazas internas o externas. Si el concepto de seguridad nacional se enfocaba en garantizar la soberanía e independencia estadounidenses de amenazas provenientes de otros Estados, con ideologías e intereses contrarios a la democracia y a la sociedad de mercado, la seguridad patria se centra en mantener el territorio libre de la amenaza de agentes de terror que pudieran ingresar por sus fronteras o desarrollarse dentro de su territorio. Si en la concepción de la seguridad nacional el problema de la seguridad era afianzar el predominio estadounidense y de sus valores e intereses en el mundo, frente a amenazas como el nazismo o el comunismo, en los actuales momentos el asunto principal es detectar y repeler los flujos transfronterizos de terror que pudieran amenazar a Estados Unidos o crecer dentro de sus fronteras (Montúfar, 2004). En esa lógica, la administración del presidente George W. Bush (2001-) creó el Departamento de Seguridad Patria (*Department*

of Homeland Security), agencia federal encargada de manejar quién y qué ingresa a Estados Unidos y prevenir la entrada de terroristas "instrumentos de terror" a suelo estadounidense. Para ello se considera que la cooperación internacional es uno de los elementos principales de cualquier estrategia antiterrorista, para lo cual se delinearon varias iniciativas que aspiran a contar con el concurso de toda la comunidad internacional. Entre ellas se menciona la creación de fronteras inteligentes, la eliminación del uso de documentos fraudulentos, mejoras en la seguridad de contenedores de embalaje internacional, asistencia a países aliados en el combate al terrorismo, cooperación en inteligencia, protección de la infraestructura internacional crítica, cooperación en el caso de ataques, revisión y fortalecimiento de la legislación interna y suscripción de los tratados internacionales que los organismos multilaterales han producido para coordinar internacionalmente la lucha global contra el terrorismo (US Office of Homeland Security, 2002: 13).

La *National Strategy for Combating Terrorism*, aprobada en febrero de 2003, pone igual énfasis sobre la cooperación internacional. El éxito de la estrategia antiterrorista estadounidense dependerá, se sostiene, de que Estados Unidos logre trabajar cercanamente con Estados con capacidad y deseos de cooperar. Dicha predisposición a la cooperación deberá basarse, en lo posible, en valores e intereses compartidos, lo cual no impedirá que Estados Unidos adopte acciones unilaterales de orden diplomático, económico e, incluso, militar para presionar a Estados reticentes o reacios a cooperar. La estrategia antiterrorista estadounidense considera que la resolución 1373 del consejo de seguridad y las convenciones antiterroristas aprobadas en la ONU son un marco normativo internacional adecuado

para asegurar la cooperación internacional en materia de lucha antiterrorista y, en ese sentido, insta a todos los Estados a cumplirlos y se concibe a sí mismo como país vigilante de su cumplimiento (The White House, 2003: 6, 8, 10).

En una dirección similar a la presión estadounidense, se ubica la política de seguridad democrática puesta en marcha por el gobierno de Colombia. En la misma se insta a los gobiernos de la región a cumplir con el Compromiso de Lima, firmado por los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). De igual forma, llama a los países limítrofes a fortalecer y ampliar las comisiones bilaterales fronterizas con el fin de incrementar el control de ríos, aguas y espacio aéreo y así realizar de manera más efectiva operaciones de inteligencia, patrullaje, registro e interdicción. Finalmente, resalta que todos los países deben aplicar la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU y acatar las recomendaciones de su comité contra el terrorismo, en especial en lo referente a la introducción de una legislación nueva y homogénea contra el terrorismo, la negación de albergue a terroristas y a la utilización de sus sistemas financieros para sus actividades económicas. Además, se indica, que “el cumplimiento de estas obligaciones debe ser automático y no debe requerir la petición del país de origen de estos grupos” (Presidencia de la República de Colombia, 2003: 63).

Un aspecto constante en la perspectiva colombiana es el intento de que los países de la región definan como grupos terroristas a las agrupaciones armadas que actúan al margen de la ley en Colombia. La idea ha sido establecer una lista andina de organizaciones terroristas, similar a la que maneja el Departamento de

Estado. Vale mencionar que los demás países andinos se han resistido a elaborar esa lista o a otorgar la calificación de terroristas a ningún grupo armado que opera en la región. De todas formas y como resultado de la iniciativa desplegada por el gobierno colombiano, todos los países han acordado con el gobierno de Colombia intensificar su colaboración en las zonas de frontera para mejorar la coordinación en inteligencia, control del flujo de precursores, armas, municiones, etcétera.

En suma, tanto Estados Unidos como Colombia consideran que la cooperación internacional constituye una de las piezas clave de su estrategia antiterrorista. En ambos casos, se estima que la lucha antiterrorista es una empresa de orden transnacional y que los países del hemisferio deben ser parte activa en los esfuerzos establecidos para erradicar esta amenaza. Un aspecto central se otorga al control de las fronteras, confiabilidad de la documentación personal, seguridad de la infraestructura de transporte, negación del estatus político a las organizaciones acusadas de terrorismo, legislación común para arrestar y deportar a los terroristas, represión a sus colaboradores, y controles financieros para interceptar sus finanzas. De la misma manera, se considera que la amenaza terrorista está íntimamente relacionada con otras amenazas a la seguridad, en especial el narcotráfico, el tráfico de armas, explosivos, municiones y, últimamente, la trata de personas. De esta forma, en gran medida la concepción que atraviesa ambas estrategias de seguridad se articula a la noción de que el combate al narcotráfico y las demás amenazas forma parte y está conectada a la lucha antiterrorista.

Una vez analizado el contexto internacional y regional de la lucha antiterrorista realizaremos una breve revisión de la normativa internacional vigente al respecto.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES VIGENTES EN LA LUCHA ANTITERRORISTA

Destacados estos elementos y teniendo siempre en mente nuestro interés de desarrollar una agenda de seguridad regional andino-brasileña, pasemos revista a qué instrumentos internacionales han sido aprobados desde el 11 de septiembre de 2001 en lo que tiene que ver con la lucha contra el terrorismo, pues indiscutiblemente estos serán determinantes respecto a cualquier resolución o acción que se adopte en la región al respecto. En ese sentido, cualquier agenda de seguridad que se acuerde en la región deberá tener presente, articularse a, o desarrollar los instrumentos vigentes. Existen tres instrumentos principales: uno mundial y dos de carácter hemisférico. Estos son:

- Resolución 1373, aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU, el 28 de septiembre de 2001.
- Convención interamericana contra el terrorismo, aprobada en la Asamblea General de la OEA, llevada a cabo en Bridgetown, Barbados, el 13 de junio de 2002.
- Declaración sobre seguridad en las Américas, firmada en la Reunión especial sobre seguridad convocada por la OEA en México, el 28 de octubre de 2003.

A estos tres instrumentos habría que agregar el Compromiso de Lima. Carta andina para la paz y la seguridad, aprobado en Lima por los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países de la CAN, el 17 de junio de 2002. Este documento es muy escueto en lo que a terrorismo se refiere, y, en su capítulo IV, dedicado a un compromiso regional en la lucha contra el terrorismo, se limita a mencionar la necesidad de intensificar

las acciones nacionales que ya se vienen llevando a cabo en el marco de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad, la Convención interamericana contra el terrorismo de 2002 y la Declaración de Galápagos, "Compromiso andino de paz, seguridad y cooperación", del 18 de diciembre de 1989 (Comunidad Andina, Secretaría General, 2002). Pasemos revista a los tres instrumentos mencionados.

RESOLUCIÓN 1373 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD²

La resolución 1373 establece obligaciones vinculantes a todos los Estados en lo que a la lucha antiterrorismo se refiere. Entre ellas se mencionan las de negar todo tipo de apoyo financiero a organizaciones terroristas, denegación de refugio a sus miembros, cooperación con otros gobiernos en tareas de intercambio de información, investigación, detección, detención y procesamiento de terroristas, tipificación como delito en la legislación de cada país de la asistencia activa o pasiva al terrorismo, y la adhesión a todas las convenciones y protocolos internacionales existentes sobre el terrorismo. Conjuntamente con la adopción de la resolución 1373, el Consejo de Seguridad estableció el comité contra el terrorismo (CTT), con el mandato de verificar la aplicación de la misma por parte de todos los países miembros de la ONU. Para ello, el CTT solicita periódicamente a los gobiernos que informen sobre las medidas adoptadas para aplicar la resolución en los temas legislativos y de prácticas de diverso tipo como financieras, aduaneras, inmigración, extradición, tráfico de armas, funcio-

2 Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, 28 de septiembre de 2001.

namiento de la fuerza pública, entre otros (Comité contra el terrorismo, www.un.org/spanish/docs/comites/1373).

Sin duda, la resolución 1373 es el instrumento que mayor consenso y colaboración ha logrado por parte de todos los Estados del planeta. No sólo por su carácter vinculante y el trabajo del comité contra el terrorismo que se creó a su par sino por el aval y refuerzo por parte de Estados Unidos, su aplicación global ha ido ganando espacio en términos legales, institucionales y operativos. Constituye, por todo ello, el instrumento de referencia fundamental global en la lucha antiterrorista.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO³

La Convención interamericana contra el terrorismo es el documento bemisférico —hasta hoy ratificado por ocho países— que más ha desarrollado el tema. Hasta mediados de 2004, la Convención había sido firmada por treinta y tres de los treinta y cuatro Estados de la OEA. Por medio de esta ratificación entró en vigor en julio de 2003. Uno de los aspectos más importantes de este instrumento es la definición que realiza de las acciones terroristas, que como podemos constatar guarda absoluta coherencia con la conceptualización estadounidense sobre el tema. En su artículo 2º se define como actos de terrorismo el apoderamiento de aeronaves, actos en contra de la aviación civil, violencia en aeropuertos, actos contra la seguridad de la navegación marítima, delitos contra personas internacionalmente protegidas,

3 Trigésimo periodo ordinario de la Organización de los Estados Americanos. "Convención interamericana contra el terrorismo". AG/RES. 1840, Bridgetown, Barbados, 3 de junio de 2002.

toma de rehenes, atentados cometidos con bombas, financiación de estos actos. Junto a esta definición de actos terroristas, la Convención también destaca acciones requeridas para combatirlo: embargo y decomiso de bienes de terroristas, legislación penal contra el lavado de dinero, mayores controles a la emisión de documentos de viaje e identidad, mejor comunicación, colaboración y asistencia jurídica entre autoridades nacionales competentes, mejoramiento de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir circulación internacional de terroristas, el tráfico de armas y de otros materiales usados por los mismos.

Resultan cruciales los artículos 11, 12 y 13 de la Convención, referidos a la inaplicabilidad de la excepción por delito político o de inspiración por motivos políticos para los actos descritos como terroristas. La inaplicabilidad del delito político trae consigo la denegación automática de la condición de refugiados y asilo a quienes sean calificados como terroristas o incurso en acciones terroristas. Vale decir que estos artículos de la Convención quizá sean los más polémicos pues topan el problema de la violencia política en la región, asunto aún ampliamente generalizado en los Andes y que proviene de distinto tipo de actores y por medio de muy variadas formas y manifestaciones. La extensión de estos artículos a toda forma de violencia política que pudiera producirse en la región es, seguramente, uno de los aspectos que mayor polémica puede causar dentro de los países a la hora en que estos se vean en la necesidad de ratificar, en el caso de los que todavía no lo han hecho, y aplicar la Convención.

DECLARACIÓN SOBRE SEGURIDAD EN LAS AMÉRICAS⁴

En cambio, la Declaración sobre seguridad en las Américas, aprobada en el marco de la Conferencia especial sobre Seguridad convocada por la OEA y realizada en México, a finales de 2003, es un documento demasiado general, poco operativo, que amplía inconvenientemente el concepto de seguridad y amenazas a la seguridad. En pocas palabras, esta Declaración lo *securitiza* casi todo, desde el terrorismo y los ataques cibernéticos hasta la pobreza, la corrupción y los problemas del medio ambiente. En ese sentido, habla de amenazas nuevas y de amenazas tradicionales e indica que en los actuales momentos la seguridad tiene un carácter multidimensional.

En lo que concierne al asunto del terrorismo propiamente dicho, esta Declaración, en sus numerales 22, 23 y 24, destaca el compromiso de todos los países del hemisferio de luchar contra el terrorismo y sus fuentes de financiamiento mediante mecanismos que respeten el estado de derecho y el derecho internacional, incluidos, el derecho internacional humanitario, los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y, naturalmente, la Convención interamericana contra el terrorismo y la resolución 1373. La Declaración, además, enfatiza en la necesidad de fortalecer el trabajo del Comité interamericano contra el terrorismo, en especial en lo que se relaciona con la cooperación bilateral, subregional y hemisférica en asuntos como el intercambio de información, la aprehensión y enjuiciamiento a terroristas o sus colaboradores y

4 Organización de los Estados Americanos, 2003.

financistas. Además, la Declaración hace hincapié en acrecentar los esfuerzos hechos en seguridad de transporte, aéreo y marítimo, y en trabajar en conjunto con agencias del sistema hemisférico dedicadas al control del abuso de drogas, y fabricación y tráfico de armas, municiones, explosivos y materiales relacionados.

Un aspecto importante que merece resaltarse, sobre todo para pensar en una agenda regional de seguridad, es el reconocimiento que establece el numeral 4 de la Declaración con respecto al derecho de cada Estado a identificar sus propias prioridades de seguridad así como también a definir sus estrategias, planes y acciones para enfrentarlas, obviamente, conforme a lo que establece su propio ordenamiento jurídico, el derecho internacional y los principios de la Carta de la OEA. A pesar del amplio espectro de amenazas que establece esta Declaración, resulta un punto a favor el que se acepte en el plano hemisférico que las demandas de seguridad, no obstante su carácter transnacional, deben procesarse nacionalmente tanto para establecer las prioridades como para definir el carácter mismo de las amenazas. Si el contexto y los imperativos de seguridad globales solamente se imponen a las dinámicas de orden doméstico, estas tendrán muy escasa probabilidad de lograr algún éxito más allá de la suscripción de convenios por parte de los Estados o declaraciones de cooperación que se convengan.

ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE SEGURIDAD ANDINO-BRASILEÑA EN RELACIÓN CON EL TERRORISMO

Revisado el contexto y la problemática regional y hemisférica de seguridad, y analizados los instrumentos internacionales que moldean las respuestas que los países de la región

pueden dar a la amenaza del terrorismo, es necesario considerar algunos aspectos que deberían tomarse en cuenta a la hora de definir una agenda de seguridad regional andino-brasileña en relación con esta amenaza:

- Centrándonos en los requisitos necesarios para la producción de una agenda de seguridad andino-brasileña, debemos partir del reconocimiento de que no existe en la región andina la voluntad, institucionalidad o capacidad para producir agendas de seguridad regionales. Esta voluntad pareciera estar ausente a pesar de los esfuerzos de la CAN por producir una política de seguridad andina o, incluso, resolver la constitución de una zona de paz en la región. Se parte, entonces, de un vacío político e institucional, el mismo que ha sido llenado por el predominio de la influencia bilateral, liderada y financiada por Estados Unidos. Ante esta situación, existe una probabilidad muy alta de que la lucha global contra el terrorismo pase a determinar los esfuerzos regionales de seguridad.
- A esta dificultad habría que agregar la inflación conceptual de documentos como la Declaración sobre seguridad en las Américas y presente también en el debate académico de la región. Este defecto resulta ideal para perpetuar el vacío político e institucional anotado. El problema de la inflación conceptual de la seguridad es que tiende a *securitizar* todo y al hacerlo confunde lo que son las condiciones facilitantes de la inseguridad, como pueden ser la pobreza, la desigualdad social o la corrupción, con lo que son las amenazas a la seguridad propiamente dichas. Esta confusión diluye la posibilidad de dilucidar políticas precisas y acotadas para afrontar las amenazas.

- Por ello, la base para la definición de una agenda de seguridad regional pasa por un proceso doble. Por un lado, es indispensable fijar y redefinir la posición de la región y de cada país en el contexto de la política de seguridad estadounidense, y, por otro, es necesario acordar un marco conceptual común que sea útil para interpretar adecuadamente la problemática de seguridad regional y las políticas que deberían ponerse en práctica. Se requiere un esfuerzo tanto de precisión conceptual del concepto de seguridad como de consolidación de una voluntad política pragmática para avanzar hacia políticas compartidas, basadas en arreglos multilaterales, que se sumen a sus actuales posiciones enganchadas en el bilateralismo con Estados Unidos. Requerimos de un esfuerzo combinado de precisión conceptual y pragmatismo político, tanto para interpretar las amenazas nacionales sin *aterrorizar* la agenda regional de seguridad como para ubicar los niveles de articulación global imprescindibles para dicha agenda.
- En este contexto, la discusión sobre una agenda de seguridad andino-brasileña debería partir de los instrumentos regionales existentes que llaman a adoptar políticas de seguridad concertadas, hemisférica y regionalmente. A este nivel, tenemos la Declaración sobre seguridad en las Américas, que establece que los países de la región deben determinar por sí mismos sus amenazas prioritarias a la seguridad y las respuestas que decidan adoptar para combatirlas, siempre en el marco de su ordenamiento jurídico, el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional. Se debería, igualmente, tomar como referente el Compromiso de Lima, el mismo que en la CAN insta a los

países andinos a adoptar un enfoque regional de seguridad y a apuntalar una política comunitaria de seguridad. En pocas palabras, cualquier intento de avanzar y consolidar una agenda de seguridad andina que incorpore a Brasil deberá sustentarse en un acuerdo previo de los países andinos respecto a las amenazas regionales que se ciernen sobre ellos y las políticas de seguridad que de ellas se desprendan. Es necesaria, en suma, una política de seguridad andina como base de una agenda de seguridad de mayor alcance.

- La agenda de seguridad en cuestión deberá asumir, además, la problemática que plantea la amenaza del terrorismo y las demandas de cooperación internacional que implica la guerra global contra el mismo planteadas por los organismos multilaterales como la ONU y la OEA y, en especial, el gobierno de Estados Unidos. Será necesario articular la lucha global contra el terrorismo a la agenda regional en el marco de los mecanismos de colaboración hemisférica e internacional. Ello sobre la base de identificar las conexiones existentes entre las dimensiones nacionales, regionales y globales en la agenda de seguridad y de identificar las vinculaciones entre la amenaza del terrorismo y las otras amenazas que se ciernen sobre la región.
- Al mismo tiempo y siguiendo la definición de actos de terrorismo provista por la Convención interamericana contra el terrorismo, es necesario reconocer que los actos descritos como terroristas no son de ocurrencia frecuente en la región, salvo quizá, la toma de rehenes, atentados cometidos con bombas, financiación de estos actos, particularmente en el caso colombiano. En tal virtud, la amenaza del terrorismo, si bien debe estar presente, podría ubicarse en una

posición secundaria de la agenda regional de seguridad. La región afronta problemas y amenazas a su seguridad mucho más graves. Entre ellas se pueden anotar la amenaza de las drogas y las secuelas de violencia que la rodea; las consecuencias de la inestabilidad y de la violencia política persistente en la región; y problemas asociados como el tráfico ilegal de armas, precursores químicos, lavado de activos, etcétera. Todas estas amenazas están relacionadas de alguna u otra manera con la acción de grupos violentos, al margen de la ley, en varios países de la región. Sin embargo, la determinación de estos grupos y de sus acciones como grupos terroristas debería seguir siendo potestad de cada Estado. El punto clave está en el reconocimiento de las motivaciones políticas o no políticas que se otorgue a las acciones de los grupos referidos. En caso de optarse por lo segundo, dicho Estado estaría incorporando a los autores de dichos actos de violencia dentro del marco de lo que la Convención Interamericana engloba en el terrorismo.

- El punto anterior nos conduce a una advertencia: la posibilidad de que toda forma de violencia política que ocurra en la región se asimile a la categoría de terrorismo. Si el uso del concepto gana terreno en la región para explicar los problemas de violencia política que aquí ocurren, corremos el riesgo de que en él caigan diversas manifestaciones del conflicto y de oposición formal o para-institucional a los gobiernos. Ello acarrearía un grave problema y el enorme riesgo de violentar derechos y libertades fundamentales en la región. Se trataría, pues, de una calificación errónea, ya que los fenómenos de conflicto e inestabilidad política que ocurren en todos los países andinos tienen una naturaleza

harto compleja que de ninguna manera calzan en la definición propuesta por la Convención interamericana.

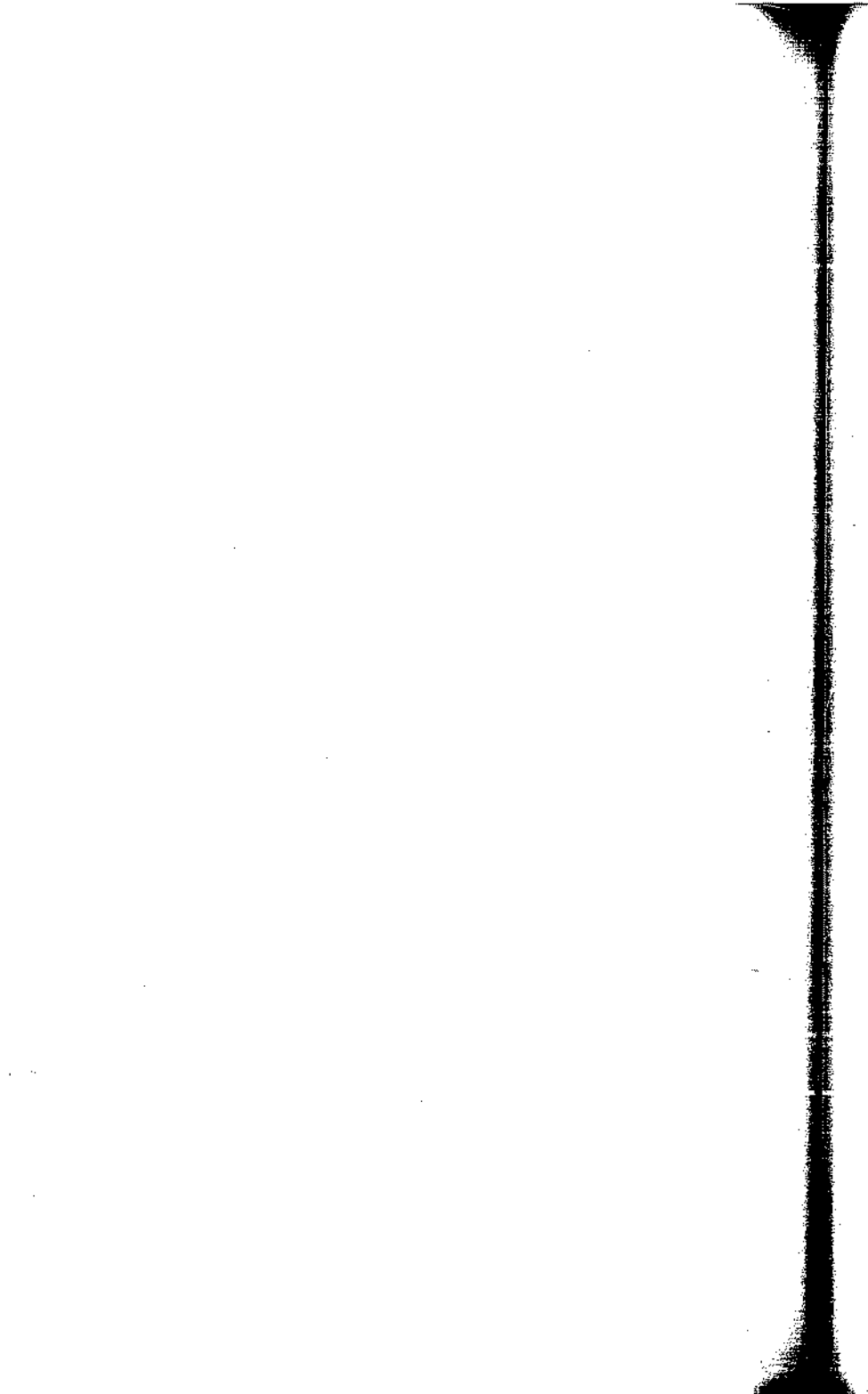
- Para evitar este riesgo, la agenda de seguridad propuesta tendría que despejar varios interrogantes que subyacen al tratamiento del terrorismo como amenaza, las políticas que se instrumenten para afrontarlo y las especificidades nacionales y regionales. Entre otras, estas preguntas podrían ser, ¿cómo distinguir o no las formas de violencia política presentes en la región respecto a las manifestaciones de violencia terrorista? ¿Sería posible y conveniente distinguir entre actos terroristas y organizaciones terroristas? ¿Resultaría válido pensar en organizaciones políticas al margen de la ley que, sin pasar a ser calificadas de terroristas, puedan perpetrar actos considerados como tales? ¿Hasta qué punto convendría establecer listas regionales de organizaciones terroristas? ¿No abriría aquello la puerta para que los gobiernos intenten respaldos internacionales con el fin de reprimir grupos de oposición o sectores nacionales con propuestas antisistémicas y métodos violentos de acción política?
- Dilucidar estos y otros interrogantes similares debiera contribuir a que la agenda de seguridad planteada pueda situar adecuadamente la preocupación global frente al terrorismo y articularlo a su concepción y políticas generales. El aspecto central será determinar hasta qué punto la lucha antiterrorista debería copar la agenda regional sobre seguridad. Como ya se ha expresado, esto acarrearía el peligro de que se descuiden otras amenazas, amenazas que merecen un tratamiento diferente y una conceptualización y políticas específicas.

- No obstante todas las dificultades anotadas, el desafío pareciera ser relativamente simple: establecer una agenda regional que incorpore la dimensión global de la lucha antiterrorista pero que, nacional y subregionalmente, no descuide la especificidad de otras amenazas presentes en la región y que no son asimilables al terrorismo. El problema principal será superar los vacíos conceptuales e institucionales existentes. Obviamente, también, forjar en toda la región la voluntad política necesaria para lograrlo.

BIBLIOGRAFÍA

- COMUNIDAD ANDINA, SECRETARÍA GENERAL. 2002. "Compromiso de Lima. Carta Andina para la Paz y la Seguridad", SG/di 419, 17 de junio.
- MONTÚFAR, CÉSAR. "La seguridad de Estados Unidos en el nuevo orden global: de la vinculación y expansión a la seguridad patria y el antiterrorismo". En *Revista Comentario Internacional*. No. 4. Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, COMITÉ CONTRA EL TERRORISMO. www.oas.org/spanish/docs/comites/1373
- . 2002. Trigésimo Periodo Ordinario de la Organización de Estados Americanos, "Convención Interamericana contra el Terrorismo", AG/RES. 1840, Bridgetown, Barbados, 3 de junio.
- . 2003. "Declaración sobre Seguridad en las Américas", Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, México, 28 de octubre.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. 2001. Consejo de Seguridad, "Resolución 1373", S/RES/1373(2001), 28 de septiembre.

- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 2003. *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá. www.mindefensa.gov.co
- THE WHITE HOUSE. 2003. *The National Strategy for Combating Terrorism*. Febrero.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. 2004. *Patterns of Global Terrorism*. Abril.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. Septiembre.
- UNITED STATES OFFICE OF HOMELAND SECURITY. 2002. *The National Strategy for Homeland Security*. Julio.



El tema democrático y la seguridad multilateral

Carlos A. Romero

INTRODUCCIÓN

Cuando abordamos los problemas de seguridad y defensa en nuestra región, ¿a qué nos estamos refiriendo? Creo que al menos se presentan tres áreas problemáticas. En primer lugar, la consideración sobre las relaciones entre la seguridad y defensa, que como dicen los textos clásicos obedece a dos preocupaciones distintas: las amenazas al orden interno, que sería la seguridad y las amenazas al orden externo, que sería la defensa. Segundo, todo lo relacionado con la presencia del ideal democrático y lo concerniente a las relaciones cívico-militares; y en tercer lugar, el papel que desempeñan las instancias internacionales y regionales en referencia a los dos puntos anteriores y que, a su vez, como un todo, están siendo reevaluadas en los debates académicos.

Me voy a extender sobre este último nudo o "candado" que representan los estudios sobre la seguridad hemisférica y, en particular, sobre el rol que han tenido las instancias internacionales en la redefinición de las categorías conceptuales que de cierta manera le han dado, en los últimos años, un importante jalón a los estudios estratégicos desde nuevas perspectivas.

Pero, para llevar a cabo este propósito debemos recordar que los problemas de seguridad, tanto multilaterales y hemisféricos como regionales, no son recientes. Desde la propia independencia, y así lo plasmaron Simón Bolívar y otros políticos y pensadores de la época, el imperativo del reconocimiento por parte de la comunidad internacional, y la interrogante de cómo alcanzar un orden político estable en el que se cumpliera un mínimo de seguridad para fomentar un buen gobierno, fueron unas preguntas centrales para los liberales y para los conservadores que, desde creencias diferentes, coincidían en el peligro que significaban las permanentes revueltas internas de caudillos y pobladas, las conspiraciones dentro de los cenáculos militares, la interpretación interesada del derecho, las apetencias personales y, en general, lo que se conoció como los obstáculos para alcanzar la *politeia*.

Así que nuestras experiencias políticas en el siglo diecinueve se situaron en una "zona gris" y estuvieron acompañadas de la preocupación permanente por la defensa continental, habida cuenta de la presencia del ya entonces poderoso Estados Unidos con base en las visiones geopolíticas de la época, en las que se destacaba el papel de Inglaterra como potencia alternativa a España y los intentos de restauración del dominio español en América.

De cierta manera, la defensa de nuestros Estados fue abordada desde un primer momento —como también lo fue la seguridad— dentro de un marco internacional, todo lo cual antecede a una de las más importantes y actuales tesis en nuestra disciplina: lo referido a la imposibilidad de separar lo doméstico de lo internacional como variables independientes, y la necesidad de observar nuestro proceso político desde una perspectiva intermística.

Al mismo tiempo, en el proceso de la ruptura colonial y de creación de nuestros países como naciones independientes, los actores políticos tampoco fueron determinados por y mediante el Estado. La propia indefensión del orden público y la incapacidad de llevar el poder público a todos los rincones de nuestros territorios, más la presencia de actores económicos supraestatales, tales como los grupos de contrabandistas, las casas comerciales extranjeras y el propio peculado—la consecuencia directa de la presencia de una “cuerda floja” entre lo público y lo privado—, motivaron que en muchas ocasiones se tratara de cooperar regionalmente en materias de seguridad y de defensa.

En este sentido debe recordarse cómo desde el propio siglo diecinueve se procuró buscar respuestas de carácter regional a los problemas de la seguridad interna y a los de defensa. Tenemos entonces una primera etapa que se traduce en la visión panamericana, que transita desde 1823, año en que se promulgó la doctrina Monroe, hasta 1947, con el inicio de la guerra fría, momento en el cual se agudizó el asunto del *linkage*, vale decir la vinculación entre los problemas que Estados Unidos define como temas de la agenda mundial y la paulatina pérdida de la importancia de los aspectos propios de la agenda regional. En esta época tenemos, aparte de la propia doctrina Monroe de 1823 —con el principio de la no intervención extranjera extracontinental—, el corolario Roosevelt o la teoría de la acción preventiva de 1905, por medio de la cual Estados Unidos se reservaba el derecho de intervenir en cualquier república latinoamericana que no cumpliera con sus obligaciones políticas y financieras. Del mismo modo, tenemos previamente el frustrado

Congreso de Panamá de 1826, la doctrina Calvo y la cláusula Calvo referidas al alcance de la extraterritorialidad jurídica de los extranjeros, y la doctrina Drago de 1902, referida al uso de la fuerza y el reconocimiento de los gobiernos de hecho. También encontramos a la doctrina Tobar y la doctrina Estrada, de 1907 y 1930. La primera justifica el no reconocimiento y la segunda invoca el principio de la no intervención en los asuntos internos de los países (Leu y Vivas, 1975).

En este recorrido histórico están presentes la Convención de los derechos y deberes de los Estados americanos de 1933, las intervenciones unilaterales de Estados Unidos en Nicaragua, México, República Dominicana y Haití, y la séptima Conferencia panamericana de 1933, en la que se condena el intervencionismo y surge la política del buen vecino, aceptada por Estados Unidos en la Conferencia extraordinaria de la consolidación de la paz reunida en Buenos Aires en 1936.

En una segunda etapa, que va desde 1945 hasta nuestros días, encontramos la Conferencia interamericana sobre problemas de la guerra y la paz, realizada en Chapultepec, México, el Tratado interamericano de asistencia recíproca (Tiar) de 1947, la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, la doctrina Betancourt de 1961, la crisis de los misiles y la activación del Tiar en 1962, la declaración de los presidentes de América de 1967 y el Tratado de proscripción de armas nucleares en América latina de 1967 (Leu y Vivas, 1975).

En esos años, aunque se le dio una importancia fundamental a los problemas de defensa, el asunto del orden político y la seguridad interior volvieron a tener auge a partir de la revolución cubana, así como el presunto peligro de la desestabilización de los gobiernos latinoamericanos. En materia multilateral,

tenemos los esquemas de integración, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) hoy Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), el Acuerdo de Cartagena, luego Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Grupo de Contadora, el Grupo de Río, las cumbres iberoamericanas, las cumbres hemisféricas, el Mercosur y el redimensionamiento de la Comunidad Andina de Naciones.

Desde luego que esta discusión está relacionada con la democracia en América latina y el Caribe. En tiempos de la independencia y de la formación de los Estados nacionales, prevaleció la discusión sobre las "repúblicas aéreas" y el imperativo de las dictaduras, profundizándose un debate sobre la democracia y la dictadura, así como entre civilismo y militarismo.

La incorporación de las ideologías políticas en los siglos diecinueve y veinte, con sus diversos matices y desprendimientos, fortaleció esas contradicciones. Además está citar la importante contribución que ofrecieron a esta discusión los seguidores del liberalismo, el formalismo jurídico, el constitucionalismo y el pensamiento positivista, así como los seguidores de la socialdemocracia, el socialcristianismo y el marxismo.

A partir de la segunda guerra mundial, el debate sobre el desarrollo político en la región se concretó en la tesis de la OEA sobre la democracia representativa como contraposición a las dictaduras militares y a los gobiernos personalistas de civiles y militares que habían prevalecido en la región. De igual forma, la revolución cubana se proyectó como un modelo diferente a la dicotomía tradicional, y ya para la década de 1960 se dio el debate entre la democracia representativa y la democracia popular-socialista.

En ese momento, a la par del idealismo constitucional y del pesimismo positivista, surgió la tesis de la cultura política, orientada a sostener el argumento sobre la necesidad de fortalecer el sentimiento democrático en la población, que definía a la democracia no sólo como el producto de una ingeniería constitucional sino también como el resultado de un apego social.

En la década de 1980, y en ocasión de la llamada "redemocratización" de América latina y el Caribe y la desaparición de las experiencias dictatoriales y de carácter militarista, el debate contemporáneo sobre la democracia contó con la influencia del neoliberalismo, en lo político y en lo económico, con las tesis del "buen gobierno", de la apertura económica, el papel protagónico de la sociedad civil, la descentralización y la gobernabilidad. Se partía de la base que ni el populismo ni los modelos autoritarios-corporativistas ni el modelo cubano habían aportado una respuesta firme y eficaz a los problemas de la estabilidad política y del desarrollo económico en la región.

Bajo el enfoque administrativista de las políticas públicas se planteó la reforma del Estado para hacerlo más eficiente y menos pesado, se analizó la llamada "decadencia" de los partidos políticos y se estimó que la cuestión electoral, como asunto institucional y político, cumplía un papel fundamental en nuestra vida política en este nuevo ciclo democrático.

En esa misma dirección hay nuevas aproximaciones a la participación política, la democracia participativa, al debate sobre el papel de los medios de comunicación en las democracias modernas, a la legalidad y legitimidad de las experiencias democráticas, el neoconstitucionalismo, la ingeniería

constitucional y la judicialización de la política, así como también a los nuevos enfoques en relación con las relaciones entre civiles y militares.

Las dificultades que han generado la aplicación de diversos programas neoliberales, los distintos fenómenos de participación y movilización política que se dan en la región, en donde resaltan los radicalismos antiglobalizadores, indígenas y multiculturales, más la adopción crítica que algunos partidos populistas y de centro hacen de los postulados del llamado consenso de Washington, y la propia decadencia de las experiencias que se mantuvieron centristas, y el estado de desequilibrio socioeconómico en la región, dan lugar, entre otras causas, a la reaparición del populismo y al neonacionalismo estatista como alternativa a las soluciones radicales y las modalidades neoliberales, dentro de una reflexión generalizada sobre la imposibilidad de una democracia sin restricciones ni intermediaciones, sin el *Leviatán*.

En términos de la seguridad, el principal problema es instaurar los regímenes democráticos en nuestras naciones y conservarlos. A partir de allí, se entiende que el mantenimiento de las democracias es un problema de seguridad, pero también de defensa, frente a España, frente a Estados Unidos, frente a la Unión Soviética y ahora frente al terrorismo.

LA PERSPECTIVA MULTILATERAL

LO MUNDIAL

Recordemos que en la búsqueda de la paz la humanidad ha visto en los arreglos mundiales, regionales y subregionales

de carácter multinacional una vía para prevenir, limitar o finalizar los conflictos políticos y militares. Lo que en un primer momento se analizó como las alianzas reales dieron lugar a las alianzas entre Estados, y ya en el siglo veinte, se fundamentaron con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como un mecanismo para lograr la seguridad colectiva. Esta seguridad colectiva tuvo que compartir el espacio de la prevención y de la resolución de conflictos con el orden político real, lo que fue el equilibrio de terror y las negociaciones entre las superpotencias sobre sus zonas de seguridad y sobre el control de la cuestión nuclear, junto con el importante hecho de la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Otan) y del Pacto de Varsovia.

A partir de la desaparición de la guerra fría, los mecanismos multilaterales representados en la ONU y en la Otan se han revaluado. Las Naciones Unidas con el desarrollo de los programas de *peace keeping* y de *peace enforcement*, y con la tesis de la ayuda humanitaria, ha dejado de ser una institución dedicada a la prevención pacífica de las controversias internacionales y, de cierta manera, ha compartido el unilateralismo de Estados Unidos con la impronta de presentar una propuesta mundial común, al menos en los asuntos de seguridad, impronta que ha generado grandes controversias.

Una de esas controversias tiene que ver con la soberanía y la seguridad nacional que cada Estado posee y su vinculación con unas estrategias generales que provengan de acuerdos multilaterales. Otra controversia se refiere a la injerencia internacional en los asuntos internos de los países, al igual que a la reinterpretación de la seguridad colectiva a la luz de la complejidad y la *securitización* de la agenda internacional.

Es bien conocido que el multilateralismo se opone al bilateralismo y que aquel está basado, fundamentalmente, en la idea de la seguridad colectiva frente a cualquier agresión externa o interna, diligencias diplomáticas, sanciones económicas o el uso de la fuerza. Al mismo tiempo, hay que distinguir lo que son las organizaciones multilaterales permanentes, y los arreglos multilaterales, no permanentes. Tengamos por ejemplo, en el primer caso, a la OEA y en el segundo al Grupo de Río (Caporaso, 1993: 54).

Para llevar adelante una política multilateral en cualquiera de los dos casos, la cooperación exige comprometerse con unos principios y, al mismo tiempo, exige la renuncia al interés nacional y comprometerse con estrategias a largo plazo. En la pos guerra fría, la seguridad no se concibe como algo estrictamente militar y está dirigida a manejar la paz sin el concurso del sistema bipolar.

En este contexto, el multilateralismo global ha tomado la forma de una intervención multifacética en el plano estrictamente militar con las misiones de paz; en el plano económico-comercial con el papel de los organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI); en el plano político electoral con la observación internacional; y en el plano social con la tesis de la ayuda monetaria a "Estados sin gobierno".

Con el desarrollo del discurso sobre las nuevas amenazas, en especial las referidas al narcotráfico y el terrorismo, se observa la *securitización* rampante de esos organismos, en donde todo es posible observar desde el ángulo de la seguridad y de la defensa desde los problemas comunes de la

humanidad —militares y no militares—, como la pobreza, las migraciones, el sida, los derechos humanos, las cuestiones ambientales, el terrorismo, la energía, el desarme, la proliferación nuclear o las armas biológicas, hasta los asuntos relacionados con la estabilidad política de los gobiernos.

Pero esta observación no se limita a evaluar esos problemas ya que junto a ella viene una propuesta, un diseño de política determinado: la democracia representativa de corte liberal. Esto en sí produce la paradoja de tener, por un lado, unas amenazas que hoy son consideradas fundamentalmente transnacionales y que deben ser abordadas de manera multilateral, y, por otro, la necesidad de transformar el ambiente de seguridad mediante políticas públicas orientadas a la prevención de esas amenazas.

Pero esto, a su vez, genera otras controversias. En primer lugar, el asunto ético sobre quién decide y cómo decide cuándo se actúa en nombre de o se quebranta una soberanía estatal. En segundo lugar, el aspecto político, cuando el interés nacional se deja de lado por suscribir posiciones multilaterales. En tercer lugar, lo social, los efectos no deseados de implementar programas de seguridad estándar, como, por ejemplo, los desplazados en Colombia.

Todo ello tendría lugar en el momento en que se produzca un proceso de construcción de la confianza, en la medida en que se cambien y se discutan las percepciones mutuas sobre seguridad, se crea en la información compartida y se acepte una reevaluación compartida de fines y objetivos.

LO REGIONAL

En América latina hemos tenido un diálogo sobre seguridad. Durante la guerra fría, nuestro diálogo regional descansó en el Tiar y en la OEA. Pero este diálogo fue y es, fundamentalmente, hemisférico e impulsado por Estados Unidos. En muy pocas ocasiones hemos observado intentos de compromisos cooperativos sin ese país. Por ejemplo, es notable el esfuerzo de la Comunidad Andina de Naciones para tener una política de seguridad común; pero al tratar estos asuntos, ¿se ha pensado en discutir una agenda propia? ¿No se ha volcado el esfuerzo en reproducir la agenda hemisférica y la agenda mundial del gobierno del presidente George W. Bush (2001-)? Por ejemplo, al discutirse sobre el terrorismo, ¿no deberíamos discutir de avanzada el terrorismo de Estado tan caro para nuestra historia, y con más sentido que el llamado terrorismo transnacional?

Pero, de hecho, estamos en presencia de un discurso que nos habla positivamente de que sólo mediante el manejo multilateral de los conflictos internacionales pueden garantizarse la paz y la estabilidad mundial. Desde luego que este planteamiento descansa en la idea de la acción cooperativa y el rechazo al conflicto.

Retomando la secuencia histórica hemisférica en términos de la seguridad, recordemos que en 1991 se firmó el Compromiso de Santiago con la democracia y la renovación del sistema interamericano. En septiembre de 2001 se aprobó la Carta democrática interamericana, documento de la Organización de los Estados Americanos, por medio de la cual se reitera el compromiso con la democracia representativa y se faculta a la OEA, por medio de su secretario general, o al Consejo Permanente, a prestar asistencia a un Estado miembro

que se considere que está en riesgo su proceso institucional, o a dictar medidas por parte de la OEA en el caso en que se considere que un Estado miembro pierde su estado de derecho o se de una alteración del orden constitucional (OEA, Carta democrática interamericana. <http://www.oas.org>).

En las cumbres presidenciales de las Américas –Miami en 1994, Santiago de Chile en 1998, Quebec en 2001 y Monterrey en 2004– se tuvieron en cuenta las declaraciones finales sobre la seguridad. Pero especial significación tiene la Conferencia especial sobre seguridad realizada en Ciudad de México en octubre de 2003, que estableció un concepto amplio de seguridad. Los días 27 y 28 de octubre de 2003 se celebró en el marco de la OEA en la ciudad de México la Conferencia especial sobre seguridad, en la que se concretó una visión estratégica sobre los problemas de seguridad en donde está reflejada la tesis de que

“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio”... “se reitera el compromiso con la democracia representativa, se reafirma el respeto a los derechos humanos”... y se “consagra la tesis sobre que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”.

En la Declaración se definen también los principales desafíos en materia de seguridad, tales como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la pobreza extrema, los desastres naturales, la trata de personas, los ataques a la

seguridad cibernética y otros de igual importancia (Organización de los Estados Americanos, Declaración sobre seguridad en las Américas, 2003).

Pero, en realidad, la Declaración no es vinculante ni propone un ordenamiento jurídico, no plantea la creación de mecanismos colectivos de seguridad, y deja abierta a la interpretación el concepto de “preocupaciones”, el cual puede prestarse para cualquier fin.

LO SUBREGIONAL

En cuanto a la Comunidad Andina de Naciones, se ha tratado de renovar su pensamiento económico con base en la apertura hacia los aspectos políticos y sociales. Esto se ha acompañado por la ampliación de los asuntos relativos a la seguridad. En este sentido, de un documento oficial de la Comunidad se extrae que “los dos grandes objetivos del Compromiso de Lima, suscrito en junio de 2002, son el establecimiento de una zona de paz en la subregión y el diseño e implementación de una política andina de seguridad”. Dentro de esos objetivos generales se incluyeron varios específicos, entre los que destaca la definición de los lineamientos de una política de lucha contra el terrorismo. El grupo de alto nivel, reunido en febrero de 2003, fue más allá, al convenir la elaboración de un plan andino de cooperación para la lucha contra el terrorismo (Comunidad Andina, 2004).

Si bien en anteriores documentos de la Comunidad Andina se condena el terrorismo –dentro de los que destaca la Declaración de Galápagos: compromiso andino de paz, seguridad y cooperación, que data del 16 y 17 de diciembre de

1989— tan solo recientemente la Comunidad Andina expresa de manera consistente su preocupación por este problema, específicamente después de los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. Esta preocupación es compartida en el ámbito hemisférico por la Organización de los Estados Americanos, que en el curso de 2002 aprobó la Convención interamericana contra el terrorismo (Comunidad Andina, 2004). Queda pendiente, sin embargo, dilucidar hasta qué punto la doctrina andina sobre seguridad pudiera ser una extensión de los lineamientos globales y hemisféricos que propone Estados Unidos. Por ello se abre una gran oportunidad para una reflexión propia por parte del organismo.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores fue incorporado al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena mediante el Protocolo de Trujillo de 1996, y en el Protocolo de Sucre de 1997 se consagró definitivamente la política exterior común (PEC), refrendada en 1999 con la decisión 458 que establece sus lineamientos. En febrero de 2000 se aprobó la decisión 475, "Directiva n° 1", por medio de la cual se fijan los criterios y pautas de la PEC. En junio de 2000, en el marco de la XII reunión del Consejo Presidencial Andino realizada en Lima, se respaldó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en la búsqueda de fortalecer medidas de seguridad comunes y el fomento de la confianza.

En septiembre de 2000, en el marco de la Cumbre Suramericana reunida en Brasilia, se acordó crear una zona de paz suramericana. En el XIII Consejo Presidencial Andino de junio de 2001 reunido en Valencia, Venezuela, se acordó promover una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza para establecer una zona andina de paz.

En esta dirección, cancilleres y ministros de la Defensa aprobaron el 17 de junio de 2002 la Carta andina para la paz y la seguridad tendiente a fortalecer las ideas de una seguridad común y de considerar a la región andina como zona de paz. Conocida como el Compromiso de Lima. Carta andina para la paz y la seguridad, esta iniciativa está dirigida a caracterizar la idea de una zona de paz, limitar el gasto militar y promover la coordinación en el combate al terrorismo, todo esto en función de promover una política de seguridad común andina y crear mecanismos de consulta, cooperación, de alerta temprana y de verificación, para así fomentar la confianza mutua y la prevención y solución pacífica de conflictos.

El 11 de julio de 2004, un día antes de la celebración del XV Consejo Presidencial Andino, los cancilleres andinos aprobaron los Lineamientos de la política de seguridad externa común, a fin de lograr una coordinación definitiva en materia de prevención de las amenazas de seguridad y de consolidación de la zona de paz andina, complementada con una red de seguridad andina en la que participen conjuntamente factores de la sociedad civil con organismos gubernamentales e intergubernamentales de la subregión andina.

En el marco del XV Consejo Presidencial Andino, se firmó, el 12 de julio de 2004, el Acta de San Francisco de Quito en la cual se acordó establecer una zona de paz en la Comunidad Andina, y se consideró a la subregión un área libre de armas nucleares químicas, a la par que se acordó promover los esfuerzos comunes para prevenir y combatir las amenazas —convencionales y nuevas— a la seguridad, reiterándose la prohibición del uso o de la amenaza del uso de la fuerza entre los países miembros y promover, dentro de la Comunidad Andina,

la prevención y solución pacífica de los conflictos, cualesquiera sea su naturaleza (Comunidad Andina, 2004).

CONSIDERACIONES ACTUALES SOBRE LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y EL TEMA DE LA SEGURIDAD

LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS

En la búsqueda de condiciones para la seguridad y defensa del buen gobierno, el asunto democrático tiene un papel fundamental en nuestra discusión. De hecho, en las diversas soluciones que para el sostenimiento del orden democrático ha aportado el debate en nuestra región, los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa están siempre presentes, habida cuenta que en la mayoría de los casos la interpretación sobre ellos por parte de civiles y militares se ha entendido como una de las causas para el derrocamiento o la fragilidad de los experimentos democráticos.

En efecto, desde la década de 1960, con el surgimiento de las tesis sobre la profundización del capitalismo y la reducción de la impronta populista, la justificación de los modelos burocráticos-autoritarios se basaba en la idea de que en las democracias no era posible mantener el orden político ni la seguridad de buen gobierno y que, por tanto, había que pasar por un periodo en el cual los modelos autoritarios garantizaran el desarrollo económico. En lo que se entendió como la respuesta a la tesis de la ecuación optimista, vale decir, que el desarrollo económico garantizaba un mejor desarrollo político, se razonaba que la democracia era difícil de sostener en un marco que no se adaptaba a esas posiciones (Schmitter, 1973).

Con el surgimiento de las tesis de la redemocratización y de la apertura democrática en la década de 1980, se razonó que ante las atrofias y las desviaciones de los autoritarismos, el concurso de la sociedad civil promovía una seguridad en común, dentro de la idea de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad.

Esta discusión se dio dentro de unos parámetros conocidos: los cambios globales y la concepción de una agenda internacional que tuviera como puntos los nuevos temas, en especial aquellos referidos a asuntos no políticos como los comerciales y los ambientales; y en el plano interno, el desarrollo de la ingeniería constitucional, la judicialización de la política, los derechos humanos, la crítica al Estado, el discurso de la antipolítica, y la discusión entre la democracia representativa y la democracia participativa.

En lo que se llamó los "felices años noventa", la redemocratización se entendió como un periodo de transición entre el autoritarismo y la democracia. En ese marco, las doctrinas de seguridad y defensa que prevalecieron en el continente desde los años 1970 no sufrieron una transformación mayor ni tuvieron un control democrático, a pesar de los grandes avances en los temas de la integración económica y en general de la globalización.

Una cosa fue observada como cierta. Se entendía a la democracia como una democracia minimalista, una democracia delegada y con altos rasgos de exclusión social, a pesar del desarrollo de la sociología electoral.

Es por ello que se dio una paradoja. En la medida que el desarrollo es concebido como una doctrina antiestatal y promotora del mercado, en esa misma medida se mantuvo

“congelado” el asunto de la seguridad, con excepción de la crítica al mismo desde el ángulo de la lucha por los derechos humanos.

Pero, en la realidad, la nueva visión presentaba rasgos menos liberales y se observa el crecimiento de un capitalismo de Estado y una especie de neopluralismo o democracia limitada, mitad autoritaria mitad liberal. Por ello, se comienza a reflexionar sobre seguridad y defensa, sí, pero sus bases conceptuales provienen no sólo de planos multilaterales e internacionales, sino también de aportes propios dentro y desde la región.

Especial énfasis toman la promoción y sostenimiento de las democracias, los derechos humanos, el control de la fuerza militar, el desplazamiento o participación de los militares en el gobierno y la recreación de las violaciones de los derechos humanos en el pasado.

Esto se ve con más claridad en el surgimiento, en estos años, de coaliciones populistas, en Ecuador y Venezuela, en donde los asuntos militares dan un paso adelante a favor de la recomposición del estamento militar dentro del nuevo orden político populista y en donde, en el caso venezolano, la fuerza armada nacional promueve la tesis de la corresponsabilidad del Estado y la sociedad en la búsqueda de una seguridad común que pretende ir más allá de la relación militar con Estados Unidos, propone una fuerza interamericana sin Estados Unidos y rechaza las medidas conjuntas a favor de la lucha contra el terrorismo.

Estas nuevas coaliciones desde el punto de vista económico sostienen la idea de regresar a la tesis del desarrollo endógeno y hablan de la tesis de un gobierno cívico-militar,

pero es en materia de seguridad, tal como se demuestra en la constitución venezolana de 1999 y en la nueva ley de seguridad de la nación, en donde se profundiza el control militar sobre las instituciones (Romero, Cardozo y Romero, 2003).

Esto representa, junto con los graves problemas económicos y las relaciones cívico-militares, un reto al tratar de entender las expresiones neonacionalistas que recorren la región. En efecto, el neonacionalismo en América latina y el Caribe va empezando a prefigurarse como un emergente y amalgamado campo político regional, en el cual están concurrendo gobiernos de distintas posiciones que parecen propiciar un reacomodo en la política hemisférica. Desde los más radicales con un fuerte sesgo anti-partido, de democracia directa y discurso antioligárquico como del presidente Hugo Chávez (1999-), hasta las más convencionales surgidas del seno de organizaciones políticas policlasistas tradicionales como el peronismo argentino, boy encabezado por el presidente Néstor Kirchner (2003-), incluyendo el caso del presidente Luíz Inácio, Lula, da Silva (2003-) considerado como una experiencia moderada y el de Vicente Fox (2000-), como una experiencia de centro derecha. Adicionalmente, abarca proyectos políticos como los de partidos y movimientos que se desarrollan en algunos países, como el caso del Partido Liberal Colombiano, el Polo Democrático Independiente colombiano y el Frente Amplio uruguayo, que aspiran a reproducir algunas premisas fundamentales del nacionalismo que identificó a América latina y el Caribe entre los años 1940 y 1970 —los populismos militares de Getúlio Vargas, Juan Domingo Perón, José María Velasco, Ornar Torrijos y Gustavo Rojas Pinilla, y los populismos civiles

de Jacobo Arbenz, Rómulo Betancourt, Kubishcheck, Salvador Allende y José Figueres— y que de forma remozada se presentan nuevamente al comienzo de este siglo.

El neonacionalismo es una herramienta conceptual utilizada como una orientación general, a fin de contribuir a la comprensión de los diversos fenómenos políticos que se están dando en América latina y el Caribe, tanto como gobierno como proyecto político, que de alguna forma se presentan con una mezcla de elementos provenientes del populismo bajo diversos grados y matices. En este marco, se trata de combinar la participación del Estado y del sector privado en la economía, así como también la participación política popular y los intereses específicos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, evitándose los extremos que ofrecen las orientaciones neomarxistas y neoliberales.

Se da así una discusión importante sobre el problema de los entornos negativos a la democracia: violencia, pobreza, personalismo, divisiones étnicas, la decadencia de la clase media y la discusión sobre el orden y la estabilidad política en nuestros países. Esto va acompañado de la internacionalización del tema democrático, la integración política y el papel cada día más importante de los derechos humanos, la ecología política, el nuevo sindicalismo, la relación entre el empleo y la estabilidad política así como el papel de las organizaciones multilaterales y no gubernamentales —internacionales y nacionales— en el desarrollo político.

El análisis del desarrollo político de América latina y el Caribe, en la actualidad, permite observar cómo se están revalorizando posiciones centro democráticas junto a la tesis de la democracia representativa “perfectible”, con la presencia

de elementos populistas que se contraponen a la concepción binaria que dominó el debate político —radicalismo o neoliberalismo individualista—. Estamos hablando de la tesis del “enrejado” (*the middle way*) en sus manifestaciones centristas y populistas.

Las consideraciones anteriores nos conducen en forma exploratoria a afirmar que este “renacer” de las experiencias centristas-populistas se debe no sólo a la reducción de la importancia de las tesis neoliberales sino también a la necesidad de buscar algunas respuestas concretas al problema del desarrollo político y de la democracia, que no provengan del pensamiento neomarxista ni tampoco del pensamiento liberal.

Por ello, y tómesese esto como algo exploratorio, la vinculación entre las respuestas no ortodoxas al problema de la estabilidad de la democracia en la región y las posiciones centristas en el ámbito internacional tiene que analizarse en el marco de una posición neonacionalista que es el reflejo de unos cambios estructurales en la política, la economía y la sociedad en nuestros países, que contiene en su seno importantes señales que no son comprensibles con el uso de categorías binarias tradicionales —civilización-barbarie, desarrollo-subdesarrollo, riqueza-pobreza, democracia-autoritarismo—, sino que están más abiertas a estudios más complejos y con base en la idea del “enrejado”.

Esto permitiría comprender mejor las causas y el desarrollo de estas conductas neonacionalistas en el caso específico de la discusión entre la democracia representativa y la democracia participativa, el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), la participación de la sociedad civil en las relaciones internacionales de nuestros países y los diversos planteamientos sobre los límites y las posibilidades de actuación en organismos

multilaterales y de organizaciones no gubernamentales en materia de seguridad.

Pero un hecho es cierto. Los aportes multilaterales en relación con la seguridad insisten en estos tiempos en la promoción de un ambiente de seguridad que garantice el desarrollo democrático y la gobernabilidad de nuestras naciones y observe y trate de controlar el deterioro político de las mismas.

LA NUEVA AGENDA DEMOCRÁTICA

El desarrollo truncado de los asuntos de seguridad y defensa en nuestra región dio paso a lo que por comodidad denominamos la búsqueda de salidas multilaterales y societales a estos problemas, todo lo cual proviene de los ámbitos multilaterales y de la sociedad civil global y el mundo transnacional. La primera de ellas es, bajo unas propuestas generales para toda la región, el concepto de seguridad común, y el segundo está relacionado con los derechos humanos y la democracia directa. Si bien esto puede llegar a extremos, como es la propuesta de un gobierno regional o unas directrices regionales a ser acatadas por medio de los regímenes internacionales, o el desplazamiento de las instancias estatales por una alianza multilateral o de la sociedad civil, el asunto es muy interesante de explorar.

Ahora bien, para estudiar y contextualizar estas propuestas tenemos que analizar, en primer lugar, el estado de la cuestión en el mundo a partir de los sucesos terroristas del 11 de septiembre de 2001, lo cual ha traído en Estados Unidos y dentro de la Unión Europea serios debates sobre los límites de la democracia cuando se invoca la seguridad de la nación.

John Dunn dijo en una ocasión: "hoy, la política democrática es lo que no tenemos, pero que no cesamos de querer" (Dunn, 1993: 28). En efecto, el ejercicio de la democracia ha sido una aspiración desde los tiempos de los griegos, con sus especificidades y sus temporalidades. En el mundo actual, la democracia sigue siendo un asunto controversial, tanto en los países desarrollados que han vivido el estado de necesidad y las medidas de suspensión de la práctica democrática, como en el resto del mundo, en donde prevalece la idea de la carencia de elementos para su concreción. En la actualidad y dentro del discurso sobre lo irrelevante de la dicotomía entre lo interno y lo externo, se presentan dos discusiones principales: por un lado está la discusión sobre qué tipo de democracia se quiere para el siglo veintiuno: o la representativa perfectible o la democracia participativa; por otro, está la discusión sobre las limitaciones a la democracia.

Sobre lo primero hay que destacar una diferencia fundamental entre las proposiciones multilaterales sobre la relación entre seguridad y democracia. La mayoría de las proposiciones que vienen del plano multilateral se refieren o están sostenidas por el ideal de la democracia representativa. Tenemos el caso de la OEA—con excepción de uno de sus miembros, el gobierno de Venezuela, defensor de la tesis de la democracia participativa y protagónica—. En el plano transnacional abundan las propuestas antiestatales, tanto las que aspiran a un gobierno mundial como las que desechan al Estado como actor internacional y proponen sostener una alianza entre los organismos multilaterales y la sociedad civil, en el marco de la tesis de una ciudadanía mundial sin la mediación del Estado.

Especial referencia a este plano es la consideración del gobierno mundial, hecho explícita o implícitamente por sus defensores. Nadie duda de la importancia del ideal kantiano de una paz mundial y de la defensa de los derechos humanos. Pero Kant y los seguidores de la idea de la paz perpetua han insistido en que ejercer esos ideales sería la profundización de una alianza entre países con igual régimen y no el producto de un gobierno mundial.

Como ha dicho la politóloga de origen italiano radicada en Estados Unidos, Nadia Urbinati, no es posible aceptar que se traslade la toma de decisiones, que es providencia del Estado nación y su soberanía, a un espacio político unificado; ese sería el argumento central para construir un orden político supranacional con poderes legislativos, administrativos y militares. Un orden político pos nacional se declararía en contra de la soberanía estatal y pondría en duda la relación histórica entre la democracia y el Estado, desconectando la idea de ciudadanía con la nacionalidad (Urbinati, 2002).

Sobre la segunda discusión, cabe destacar cómo después de los sucesos terroristas de septiembre de 2001, la política exterior de Estados Unidos y la política interna en ese país ha experimentado un cambio fundamental.

En efecto, se ha fortalecido la tendencia a privilegiar los asuntos geopolíticos por encima de aspectos económicos y comerciales. Esta tendencia se debe en parte a la tensión entre una agenda de seguridad restringida inspirada en la unilateralidad, y una agenda de seguridad ampliada, inspirada sobre todo en círculos europeos y tercermundistas y que aspira a privilegiar el discurso de la interdependencia y el tema de la seguridad humana.

En la actualidad, tal como lo plantea Kagan, hay un choque de culturas estratégicas, en la medida en que el gobierno del presidente George W. Bush promueve una visión de la realidad internacional basada fundamentalmente en la importancia de los factores coercitivos y en elementos hobbesianos. De esta forma, Estados Unidos observa con atención la conducta de los Estados forajidos, del Eje del mal, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; y una parte de Europa le da más prioridad a los conflictos étnicos, al crimen organizado, a la pobreza y a la degradación ambiental (Barbé, 2003; Kagan, 2003).

Desde entonces, y sobre todo a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, la política exterior de Estados Unidos promueve la conformación de una alianza basada en cinco puntos fundamentales: 1) la definición de Estados Unidos como un poder internacional con responsabilidades mundiales y capacidad militar nunca vista: "Estados Unidos posee una fuerza y una influencia sin precedentes, sin nada igual en el mundo"; 2) la percepción de un mundo amenazado por el terrorismo, los Estados forajidos y el peligro de la propagación de armas de destrucción masiva: "Estados Unidos está peleando una guerra en contra del terrorismo a escala mundial"; 3) una reevaluación del papel de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en términos de una utilidad circunstancial y no absoluta; 4) una nueva política de alianzas más comprometida con quienes la forman y menos complaciente con quienes la recbacen; 5) la procura de una unidad de fines y medios dentro del sistema de política exterior de Estados Unidos —de la "esquizofrenia" de un aparato de política exterior descentralizado y anarquizado a la homogeneidad de la "bola de

billar"— (The Presidency of the United States, 2002: cap. V: 13, 14 y 15).

En otro nivel está la discusión sobre el agotamiento del esquema liberal a la luz de la lucha contra el terrorismo, lo cual pone en duda el peso de las libertades civiles, del derecho a la privacidad, del principio del respeto al disidente político y del control del secreto en los asuntos públicos, elementos de la discusión democrática y que hoy están amenazados no sólo en Estados Unidos sino en el resto del mundo democrático, tanto por las restricciones legales y las dudas constitucionales que genera el estado de excepción planteado, como por la propia violación de los derechos humanos. Es por ello que frente a la idea del *political containment*, idea de inspiración kantiana, se ha pasado a la idea del *national building* —todos los países deben seguir la senda acordada obligatoriamente, con la supervisión de una o varias instituciones externas—.

Es por ello que los asuntos de la seguridad global y regional se constituyen en un importante reto intelectual, en la medida en que no los demos como dados, sino, por el contrario, que nos sirvan de punto de partida para contribuir a una discusión tan importante.

CONCLUSIONES

A partir de la década de 1970, la consideración sobre un mundo de Estados-nación, la competencia bipolar y una agenda dominada por los aspectos políticos-ideológicos comienzan a criticarse, en la medida en que se desarrolla una nueva serie de actores no estatales, una estructura internacional más flexible y unos asuntos económicos y sociales de creciente importancia. De esta forma, se habla de una nueva configuración

internacional de carácter pos estatal en la que prevalecen unos cambios tecnológicos que derrumban tesis viejas pero firmes, como la propuesta sobre el papel decadente de los Estados para fijar sus agendas domésticas y para ejercer su control sobre la economía y el comercio de las sociedades.

Pero, a la vez, es necesario destacar también las fuertes críticas que se desarrollan en torno a una globalización que según esas observaciones genera tanto inestabilidad política como fragmentación de lo político, lo que llevaría a la necesidad del rescate del orden político. Por otra parte, se produciría también la dislocación económica y ecológica, que fomenta la exclusión social, que elimina más trabajos de los que crea, que profundiza la brecha entre los países desarrollados y los no desarrollados, que degrada el ambiente y que estimula la competencia no regulada.

En este marco, los asuntos geopolíticos y los relacionados con la estabilidad política interna, aunque no fueron sacados de la agenda mundial, sí vivieron un momento difícil ante la avalancha de las agendas socioeconómicas en los años 1990.

Sin embargo, en la actualidad la alta consideración que tiene el multilateralismo y la búsqueda de respuestas a nuevas realidades estratégicas conforman, junto con la revisión de los postulados de la política exterior estadounidense, una nueva dimensión, en cuanto a los problemas de seguridad y defensa, que debe analizarse.

Por ello, es menester plantear cómo en la discusión actual sobre seguridad y defensa cobran bastante importancia el papel que desempeñan los organismos multilaterales a la hora de definir las agendas y los procedimientos relacionados con estos asuntos.

Tras años de estancamiento estratégico, la nueva configuración mundial que proviene de la redefinición de la política exterior de Estados Unidos favorece una visión más restringida de lo que son la seguridad y la defensa de la nación, pero tan solo es una visión sobre estos tópicos que de suyo pudiera favorecer la profundización de la práctica autoritaria.

Por otra parte, los gobiernos se ven limitados en sus funciones por las decisiones y acciones globales de organismos multilaterales y de las organizaciones internacionales de carácter no gubernamental. De esta manera, el gobernar por delegación y por orientaciones supraestatales van conformando una separación entre representación y decisión. Así se da la expansión de un espacio geopolítico, global-civil, dirigido por una elite separada del ideal de la representación.

Por otra parte, al introducir los conceptos de gobernabilidad global y de ciudadanos cosmopolitas para poder entender la transformación del Estado y su relación con redes transnacionales y multilaterales, se observa con preocupación el desarrollo de una política pública que no está atada a procesos electorales y que descansa, más bien, en la delegación, en la sociedad civil y en la globalización como fuente de legitimidad, acarreando así un gran problema para la teoría democrática (Thompson, 1999).

De la misma manera, y bajo el enfoque multilateral, se origina un monopolio en las prerrogativas de seguridad, en las que se pasa de la idea de la no intervención a la idea del *enforcement*. En este escenario geopolítico, América latina pierde importancia en el tablero internacional, aunque, paradójicamente, "las crisis de esos países tienden a internacionalizarse y a ser cada

vez menos asuntos internos sobre los que se aplica el principio de no intervención. Es parte de la nueva concepción de soberanía limitada" (Leal Buitrago, 2003: 128). Y lo hace en medio de importantes discusiones sobre si aceptar la nueva estrategia estadounidense, matizarla, rechazarla o impulsar una agenda alternativa inspirada en parte en la visión europea y en los aportes tercermundistas; una agenda alternativa que promueva el desarme, las medidas de confianza mutua, el reordenamiento de las relaciones cívico-militares y una concepción amplia de la seguridad humana (Bodemer, 2003).

Por otra parte, se constata una serie de dificultades para jugar con "la Carta Europea" —en el sentido de balancear el poder de Estados Unidos con la profundización de las relaciones con la Unión Europea—, en la medida en que la propia Europa se divide frente a las tesis estadounidenses y varios países le dan pleno respaldo al gobierno de George W. Bush.

Pero es menester aclarar que no sólo debemos preguntarnos sobre la necesidad de crear mecanismos institucionales para promover la seguridad como parte de la agenda política de nuestros países. De la misma manera tenemos que preguntarnos sobre el marco conceptual que le da forma. Sólo a manera de presentación de una alternativa teórica pudiera discutirse sobre la tesis de la prevención pacífica; es decir, que con los mecanismos democráticos y con una confianza en el Estado de derecho pudieran prevenirse situaciones negativas en contra de la seguridad y la defensa de nuestros países. De lo contrario, de aceptar los asuntos de seguridad y defensa que limiten la democracia que queremos, se atraerían los demonios de los golpes de Estado, de la represión, del autoritarismo y de la violación de los derechos

humanos; es decir, nos abocaríamos a promover "el estado de necesidad", un concepto muy usado en nuestros países en contra de la libertad.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- BAUDRILLARD, JEAN. 1997. *América*. Anagrama. Barcelona.
- BODEMER, KLAUS (ed.). 2003. *El escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* Nueva Sociedad, Recal, IIK, Flacso-Chile. Caracas.
- FERNÁNDEZ-ARMESTO, FELIPE. 2003. *The Americas*. Weidenfeld and Nicolson. London.
- FRUM, DAVID. 2003. *The Right Man: The Surprise Presidency of George W. Bush*. Weidenfeld. London.
- GARCÉS, JOAN. 1996. *Soberanos e intervenidos. Estrategias globales, americanas y españolas*. Siglo XXI Editores. México.
- KAGAN, ROBERT. 2003. *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Alfred A. Knoff. London.
- KELLY, JANET Y ROMERO, CARLOS. 2002. *The United States and Venezuela. Rethinking a Relationship*. Routledge. New York.
- POCKENHAM, ROBERT. 1973. *Liberal America and the Third World. Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. Princeton University. Princeton.
- REPÚBLICA DE VENEZUELA. 1999. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial No. 36.860. 30 de diciembre.
- ROSTOW, W.W. 2003. *Concept and Controversy. Sixty Years of Taking Ideas to Market*. University of Texas. Austin.

- RUGGIE, JOHN GERARD (ed.). 1993. *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*. Columbia University. New York.
- THE PRESIDENCY OF THE UNITED STATES. 2002. *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House. Washington.

ARTÍCULOS

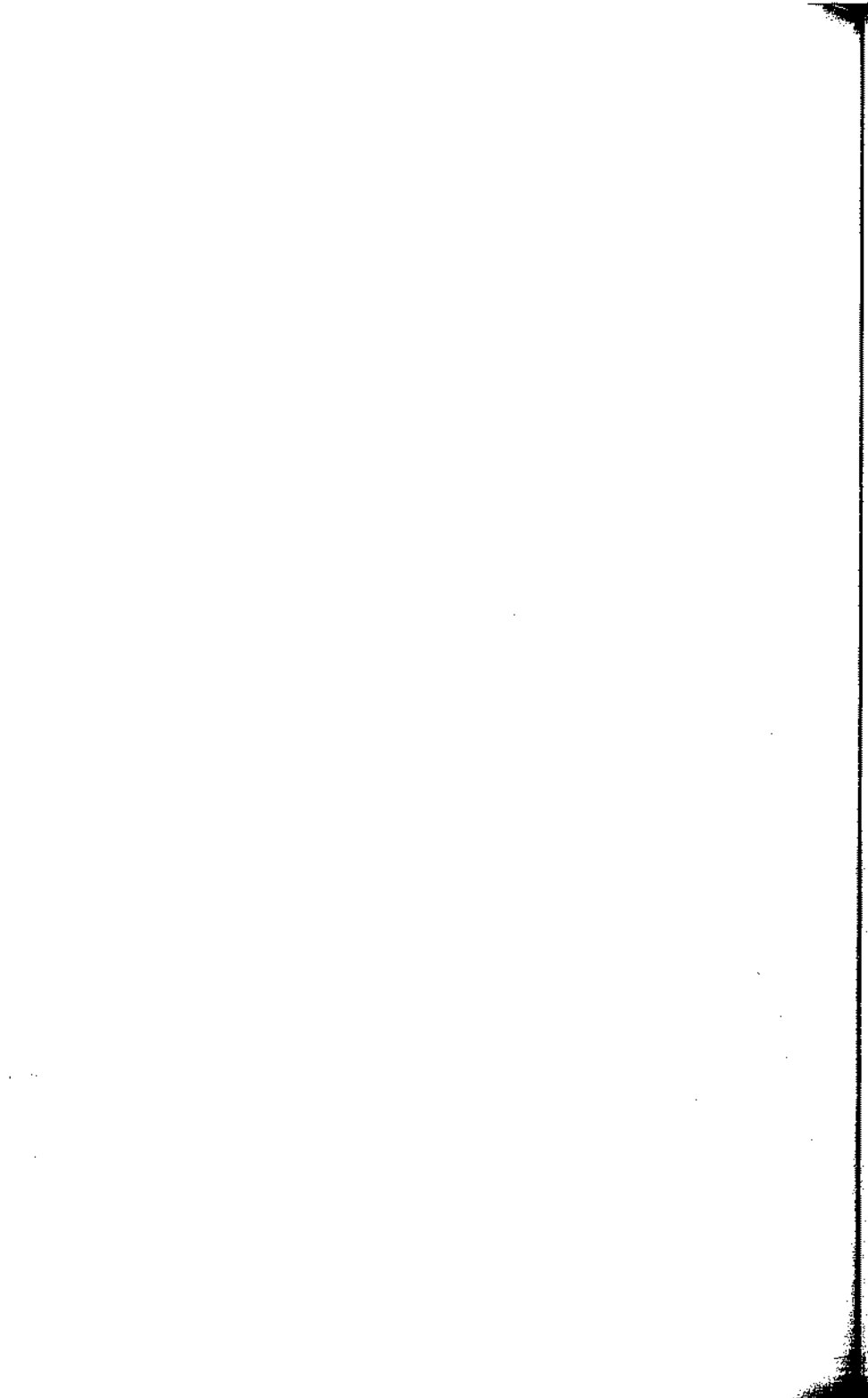
- ARAVENA, FRANCISCO. 2004. "Seguridad en las Américas, los desafíos post conferencia: operacionalizar los consensos y articular los conceptos". Fescol-Colombia. Dialogue on Globalization. Briefing Papers.
- ATLAS, JAMES. 2003. "A Classicist's Legacy: New Empire Builders". En *The New York Times Weekly in Review*. Sunday, May 4. Vol. CLII. No. 52.473.
- BAKER, RUSSELL. 2003. "The Awful Truth". En *The New York Review of Books*. November 6. Vol. I. Number 17.
- CAPORASO, JAMES. 1993. "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations". En John Gerard Ruggie (ed.). *Multilateralism Matters: Theory and Praxis of an Institutional Form*. Columbia University. New York.
- DE VILLEPIN, DOMINIQUE. 2003. "Reanudar el diálogo trasatlántico. El derecho, la fuerza y la justicia". En *Política Exterior*. Vol. XVII. Mayo-junio.
- DEL ARENAL, CELESTINO. 2003. "EE.UU. y la política latinoamericana de España". En *Política Exterior*. Vol. XVII. Mayo-junio.
- DREW, ELIZABETH. 2003. "The Neocoms in Power". *The New York Review of Books*. Vol. I. No. 10.
- HOFFMAN, STANLEY. 2003. "America Goes Backward". En *The New York Review of Books*. Vol. I. No. 10.
- KAMAT, SANGEETA. 2003. "NGO's and the New Democracy". En *Harvard International Review*. Spring. Vol. XXV. No. 1.
- MARGLIN, STEPHEN A. 2003. "Development as Poison. Rethinking the

- Western Model of Modernity". En *Harvard International Review*. Spring. Vol. XXV. No. 1.
- MERTUS, JULIE. 2003. "Mightier Than the Sword". En *Harvard International Review*. Spring. Vol. XXV. No. 1.
- PALACIO DE OTEIZA, VICENTE. 2003. "¿Quién hace la política exterior de Estados Unidos? Actores y procesos en la administración de George. W. Bush". Documento de Trabajo/Working Paper 2003/6. Febrero. Real Instituto Elcano. Madrid.
- PARDO DE SANTILLANA, JOSÉ. 2003. "Una guerra para cambiar el mundo. ¿Ganará EE.UU. la paz?". En *Política Exterior*. Vol. XVII. Mayo-junio.
- PRZEWORSKI, ADAM. 2003. "A Flawed Blueprint. The Covert Politicization of Development Economics". En *Harvard International Review*. Spring. Vol. XXV. No. 1.
- RICE, CONDOLEZZA. 2003. "Remarks of Dr. Condolezza Rice Assistant to the President for National Security Affairs" at the International Institute for Strategic Studies, London, UK. The White House. Office of the Press Secretary. Washington.
- . 2000. "Campaign 2000: Promoting the National Interest". En *Foreign Affairs*. January-February.
- ROMERO, C., CARDOZO, ELSA Y ROMERO, MARÍA TERESA. 2003. "La política exterior en las constituciones de 1961 y 1999: una visión comparada de sus principios, procedimientos y temas". En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. N° 1-2003. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Enero-abril 2003. Caracas.
- SCHLESINGER JR., ARTHUR. 2003. "Eyeless in Irak". En *The New York Review of Books*. November 13. Vol. I. No. 18.
- SCHMITTER, PHILLIPPE. 1973. "Las sendas del desarrollo político de América Latina". En *Estudios Andinos*. Vol. III. No. 8.
- STEVENSON, JONATHAN. 2003. "Cómo se defienden Europa y Estados Unidos". En *Foreign Affairs en Español*. Abril-junio. Vol. 3. No. 2.

- TANENHAUS, SAM. 2003. "Bush's Brain Trust". En *Vanity Fair*. July 2003. No. 515.
- THOMPSON, DENNIS. 1999. "Democratic Theory and Global Society". En *Journal of Political Philosophy*. Vol. 77. No. 2.
- URBINATI, NADIA. 2003. "Can Cosmopolitical Democracy Be Democratic?". En *Political Theory*. politicaltheory.info/essays/urbinati.htm
- . 2002. "A Criticism of Intellectual Critics". *Logos*. 1.4. Fall. www.logosjournal.com/urbinati.pdf - 29k www.logosjournal.com/urbinati.pdf -
- . 1998. "Rethoric and Representation. The Politics of Advocacy". Paper delivered at the 1998 annual meeting of the APSA. Boston, Mass.

DOCUMENTOS

- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). 2004. XV Consejo Presidencial andino. Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina. <http://www.comunidadandina.org>
- LEU, HANS JOACHIM, FREDDY VIVAS. 1975. *Las relaciones Interamericanas. Una antología de documentos*. Instituto de Estudios Políticos, UCV. Caracas.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). 2003. Declaración sobre seguridad en las Américas. <http://www.oas.org>
- . 2001. Carta democrática interamericana. <http://www.oas.org>



Desarrollo y seguridad en la vecindad andino-brasileña*

Socorro Ramírez

Las fronteras entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y de varios de sus miembros con Brasil han adquirido recientemente gran visibilidad. Más que por el dinamismo comunitario local o por la articulación binacional o subregional de las mismas zonas fronterizas, y pese a definiciones esperanzadoras sobre desarrollo o seguridad en las fronteras por parte de los órganos andinos y suramericanos, esa mayor presencia de las poblaciones situadas en los confines de cada país es resultado de un doble proceso. Por un lado, en las zonas fronterizas internacionales se manifiestan con más fuerza muchos de los problemas que enfrenta cada país y sus repercusiones e interacciones mutuas dado que, por lo general, esas zonas constituyen también fronteras interiores, tienen un desarrollo escaso y aparecen como zonas

* Este trabajo es, en parte, resultado de la investigación "Cooperación y conflicto en la vecindad colombo-venezolana", realizada entre octubre de 2002 y junio de 2004, con el apoyo de Colciencias así como de la cátedra y la investigación sobre "Fronteras e integración", desarrolladas en 2004 en la maestría del Iepri y que fue escogida como una de las cinco cátedras Andrés Bello. Agradezco el apoyo de Harvey Ferrer en la recolección de información.

perdedoras en los intentos nacionales de integración e inserción en el mundo global. Por otro, al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular a distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o al contrahando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa.

Esta visibilidad de las fronteras interandinas y con Brasil ha dejado al descubierto también una serie de carencias de los más de treinta y cinco años de integración andina, de los más de veintiséis años de existencia del Tratado de Cooperación Amazónica y de los recientes intentos de unidad suramericana. Ni la primera, que se supone es un proceso más profundo, ni la segunda, que ha sido fundamentalmente un instrumento de relaciones de Brasil con cada país amazónico, ni los últimos esfuerzos, han logrado generar aún los vínculos binacionales necesarios para hacerle frente, simultánea y conjuntamente, a las tareas de desarrollo y seguridad, que han estado pendientes durante años, ni a las problemáticas actuales que se han unido con las más antiguas.

Así lo veremos al revisar los antecedentes y luego en las dos partes de este artículo. A manera de introducción, mostraré algunos de los impactos dejados en las fronteras por el manejo de la vecindad desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, que las considera exclusivamente como límites divisorios entre soberanías y poderes nacionales en competencia, y no también como puentes que unen a poblaciones enfrentadas hoy a desafíos similares. En la

primera parte presentaré, ante todo, diversas dimensiones de las problemáticas de desarrollo que enfrentan las fronteras andino-brasileñas debido a su marginalidad tradicional y al deterioro reciente que se percibe en los ámbitos más poblados como resultado de los procesos de integración y de la búsqueda de inserción internacional por parte de las respectivas capitales; luego mostraré cómo, pese a las múltiples dificultades tradicionales de seguridad o a los problemas derivados del conflicto colombiano y de las interacciones que con él crean los vecinos y frente a amenazas transnacionales más recientes, no ha habido acuerdo entre los distintos países para su manejo cooperativo. En la segunda parte revisaré los diversos mecanismos andinos, amazónicos y suramericanos, sus definiciones y realizaciones en materia de desarrollo y seguridad fronteriza. Por último, sacaré algunas conclusiones que podrían conducir a reflexiones e investigaciones al respecto.

ANTECEDENTES: CONCENTRACIÓN EN EL LÍMITE Y OLVIDO DE LAS FRONTERAS

El desarrollo y la seguridad de las fronteras han estado signados por concepciones realistas de las relaciones internacionales, de vecindad en particular, dado el carácter conflictivo de las delimitaciones fronterizas y la importancia que han otorgado las fuerzas armadas de cada país a la doctrina de seguridad nacional en su manejo. En efecto, el difícil establecimiento de límites determinó por largo tiempo las relaciones entre países andinos y de éstos con Brasil, e hizo que la línea que establece los límites entre distintos territorios y el ámbito jurisdiccional de la soberanía de uno u otro Estado copara mucho más la

atención de los gobiernos que las mismas zonas fronterizas que esta línea genera de uno y otro lado. Un ejemplo al respecto ha sido el proceso de delimitación terrestre entre Ecuador y Perú, que terminó apenas a finales de los años 1990, luego de un enfrentamiento bélico; y en el que sin dar tiempo al restablecimiento de la confianza mutua la delimitación marítima empieza a aparecer como nueva fuente de conflicto. Otro, la presión de Bolivia por su salida al mar que ha revivido la tensión con Chile y de Perú con ese país. Uno más se deriva de la relación colombo-venezolana, que estuvo centrada durante más de cien años en la delimitación terrestre y dejó a cada lado la sensación de pérdida territorial; en este caso aún está pendiente el aumento en la instalación de hitos fronterizos y la delimitación de áreas marinas y submarinas. En la relación de Brasil con sus vecinos, no obstante la resolución temprana de las diferencias limítrofes y la ausencia de enfrentamientos bélicos, ha persistido la memoria de pérdida territorial, que ha alimentado un temor en los países andinos ante presuntas aspiraciones expansionistas y de apropiación de la amazonia por parte de ese país. En el temor inicial de los Estados andinos contó tanto la insistencia de Brasil de aplicar el principio del *uti possidetis de facto* y no *de jure* para la resolución de las disputas territoriales como su política de ocupación, asentamientos y explotación de la amazonia, adelantada mediante el fomento de la colonización y la participación y penetración de empresas y capitales extranjeros. En algunos sectores sociales andinos está presente el temor por la depredación ambiental, el desplazamiento de comunidades nativas y la militarización de amazonia. Así, la percepción del mundo andino acerca de la *amenaza* brasileña a su inte-

gridad territorial, y la preocupación geoestratégica de Brasil, moldearon las políticas de vecindad de esta subregión hasta bien entrados los años 1980¹.

Como ya lo he señalado, en el manejo de los problemas limítrofes ha predominado el enfoque realista, para el cual las fronteras aparecen sólo como los bordes y confines territoriales de un Estado que se asume, además, como el único actor de las relaciones internacionales, entre ellas las de vecindad. Bajo esos supuestos, los poderes centrales pensaron durante buena parte del siglo veinte —y algunos aún lo siguen asumiendo así— que su territorio es totalmente distinto al del vecino y, además, que constituye un espacio uniforme y una nación única, desprovista de contradicciones y espacios diversos. De ahí que se hayan tendido a ignorar los efectos negativos producidos por el establecimiento arbitrario de unos límites, que, en muchos casos, debilitaron vínculos familiares, separaron comunidades indígenas y afectaron ecosistemas complejos y exitosas articulaciones económicas existentes. De ahí, además, el desconocimiento de la naturaleza específica de las fronteras y

1 En particular para Perú, fue preocupante en la década de 1950 la estrategia de ocupación del Plan Alto Central, donde se encuentran las tres mayores cuencas hidrográficas; en los sesenta el traslado de la capital a Brasilia, planes de integración vial como la carretera transamazónica y la periférica del norte, la conversión de Manaus en zona franca, el proyecto agropecuario Sudam/Radam en la amazonia, y el rechazo en ese entonces a la carretera marginal de la selva que vincularía la amazonia con el océano Pacífico, por el temor de que, dada la interconexión existente entre Bolivia y Argentina, ésta última obtuviera una ventaja estratégica en contra de los intereses geopolíticos de Brasil. Así lo destaca Manuel Mindreau, "Relaciones bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés", en <http://www.up.edu.pe/serv/boletín/01>, 9 de octubre de 2003.

de sus ámbitos diversos, que demandan políticas específicas y no pueden ser tratados como un todo homogéneo. De ello se deriva también que no se suelen tener en cuenta las repercusiones específicas de las políticas globales, regionales o nacionales en las fronteras, repercusiones que son diferentes según se trate de una zona densamente poblada, del lugar de comunidades indígenas que habitan a ambos lados de la línea fronteriza compartida o de un área selvática o desértica. Es lo ocurrido, por ejemplo, en distintos ámbitos de la frontera colombo-venezolana, en los que se observa cómo la preocupación por el límite ha desconocido la zona de frontera, lo que ha provocado, por años, muy diversos problemas, entre los que se encuentran distintas interferencias generadas en etnias que babitan zonas de ambos países o en un temprano y productivo circuito agroexportador marabino de la región zuliana de Venezuela y nortesantandereana de Colombia.

El pensamiento geopolítico, especialmente desarrollado por las fuerzas armadas, ha reducido las fronteras a la noción de límite y separación, a perímetro defensivo de la soberanía, la integridad territorial, la seguridad nacional, a zona de contención de las distintas amenazas que se supone engendra el vecino, el cual se percibe como enemigo potencial, capaz de apropiarse del territorio y los recursos, y a zona de peligro por el temor que suscitan las estrechas relaciones entre las poblaciones fronterizas. Partes de esa concepción se mantienen en algunas constituciones o leyes de defensa, que definen franjas de seguridad paralelas a la línea limítrofe, y en las cuales no puede haber lazos de vecindad. Bolivia, Perú y Venezuela mantienen el principio de la frontera como *área non edificanda*, cuestionada por sectores fronterizos dado que obstaculiza pro-

yectos binacionales y de inversión extranjera. Así sucedió en el caso de Venezuela, en donde la definición del área limítrofe como perímetro de seguridad llevó a sectores militares y gubernamentales a amenazar con expropiar un proyecto de integración binacional, el ingenio Cazta, pese al apoyo local con el que cuenta y la gran cantidad de empleos que genera. Ecuador, por su lado, estableció un criterio similar en 2003 como parte de su reacción ante el conflicto colombiano.

La superposición de soberanía estatal y relaciones trans-fronterizas propias de las zonas limítrofes crea situaciones problemáticas en torno al desarrollo o la seguridad, situaciones que suelen ser tratadas de manera diferente local y nacionalmente. En el ámbito local, la existencia de interdependencias, la necesidad del otro, se impone a las divergencias y al conflicto, aunque sin eliminarlos del todo. De ahí que los problemas suelen ser, por lo general, de poca monta y de más fácil solución. En cambio, desde el centro político los mismos problemas suelen ser abordados desde otra perspectiva, lo que, muchas veces, conduce más a recriminaciones recíprocas que a la cooperación mutua. En ocasiones, los centros políticos convierten un diferendo local menor en un problema mayor o tratan de trasladar los problemas interestatales a las poblaciones de las regiones fronterizas, convirtiéndolas en área de enfrentamiento. En momentos de tensión binacional o de fuertes conflictos internos, las capitales intentan atraer hacia sí a los habitantes del otro país, generar aversión hacia éste o, al menos, fortalecer la solidaridad de los suyos con su centro político. Incluso, los gobiernos nacionales formulan políticas que más que desarrollo producen asimetrías en las zonas fronterizas, o toman medidas unilaterales que tienen repercusiones negativas, en especial en sus zonas colindantes.

Estas concepciones y prácticas generan frecuentes desencuentros entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas en relación con la manera de tratar los problemas de desarrollo o de seguridad. Se desconoce que las fronteras son, ante todo, zonas de enlace cotidiano de una densa trama de lazos económicos, sociales y culturales o de ecosistemas compartidos. Se olvida que existen relaciones más estrechas entre las poblaciones fronterizas que entre ellas y su respectiva capital, dado que las realidades de los pobladores de frontera tienen más similitud entre sí que con las condiciones propias del centro político nacional. De hecho, la capital se asienta en el centro simbólico de la nación y en el "lugar" del Estado, y ocupa el ámbito de más desarrollo y el espacio más seguro; en comparación con ese centro político, una buena parte de las zonas fronterizas está relegada a una periferia aislada y marginada, a un espacio atrasado y pobre, a un lugar abandonado y vulnerable. No se tiene en cuenta que esas zonas pueden ser el centro de regiones transfronterizas, ni que las estrechas interacciones que se establecen en la frontera crean una interdependencia objetiva, es decir, una situación en la que la vida cotidiana está vinculada a la porosidad del límite, lo cual no siempre es bien entendido. De hecho, en ocasiones, las capitales suelen asimilar el traspaso diario de la línea limítrofe por parte de los habitantes de ambos lados sólo al contrabando o a la acción de las organizaciones criminales. En cambio, las poblaciones fronterizas suelen defender a ultranza la informalidad de sus relaciones y desconocen los efectos que la economía ilegal genera en el desarrollo y la seguridad de su propio país.

El carácter específico de la zona de frontera no siempre es bien entendido por las respectivas capitales y, a veces, ni

por las mismas poblaciones fronterizas. Capitales y habitantes de frontera desconocen, cuando les conviene, que la intensidad de sus relaciones recíprocas es lo que determina la extensión y demarcación de una zona o región fronteriza, que no suele reducirse a la línea de demarcación ni necesariamente tiene continuidad territorial y que, incluso, sobrepasa, a veces, a los municipios limítrofes o deja por fuera parte de ellos (Granados, 2000). Esa disputa ha sido clara, sobre todo, ante la definición de políticas nacionales o binacionales o la creación de zonas especiales. Como veremos más adelante, así ha sucedido en los casos de definición de áreas que deberían involucrar una zona de integración fronteriza (ZIF).

La incompreensión sobre el carácter de las zonas fronterizas se manifiesta también en las autoridades locales y regionales de ambos lados, quienes temen llegar a acuerdos porque aun entre ellas se asume que el desarrollo fronterizo está ligado a asuntos reservados al manejo político central, como la soberanía y la salvaguarda de la integridad territorial. Ese temor se expresa incluso del modo más extremo en algunas autoridades locales de ambos lados de la frontera, quienes ni siquiera se conocen o cuya interacción se limita a actos oficiales y sociales en calidad de representantes de su país y que, ante el desconocimiento sobre el manejo que debe dársele a algunos aspectos, prefieren evadirlos. El temor se expresa, además, en el hecho de que el inicio de cualquier tipo de acercamiento parte de la desconfianza mutua, y más que buscar la concertación sobre la posibilidad de solucionar conjuntamente problemas comunes pareciera que están negociando la cesión de espacios físicos de soberanía territorial. Como es claro, en esa actitud incide el que, en su calidad de autoridad local,

no tienen mayores competencias en las relaciones de vecindad, ni las legislaciones internas prevén mecanismos de contratación estatal en fronteras o de conformación de empresas binacionales, públicas o privadas, que permitan sacar adelante iniciativas de cooperación fronteriza. Por otra parte, en ocasiones, son estas mismas poblaciones y autoridades locales las que apelan a la existencia de la frontera y la ratifican cuando tratan de sacar un provecho particular, como, por ejemplo, el de legalizar los carros robados o al menos denunciados como robados en un lado, que han sido vendidos en el otro, con la excusa de que el traspaso de la frontera los convierte en una transacción legal, o el de garantizar que determinadas obras materiales —de infraestructura, servicios, capacitación, etcétera— se realicen de su lado, independientemente de lo que indiquen los estudios al respecto.

PROBLEMÁTICA FRONTERIZA, INICIATIVAS Y RESULTADOS

Pese a compartir características generales, en las distintas fronteras de los países andinos entre sí y con Brasil hay importantes diferencias, como lo muestra el cuadro 1. Desde el punto de vista de su extensión, el orden de importancia de las fronteras de la subregión objeto de estudio sería: Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Venezuela y Ecuador. Pero Colombia es el país de esta subregión que tiene las fronteras terrestres más complejas por tres razones. Ante todo, por la densidad poblacional. De sus fronteras hacen parte los ámbitos fronterizos más poblados, que presentan una verdadera conurbación con municipios vecinos de Venezuela y Ecuador. Luego, por la diversidad geográfica, ambiental y cultural, puesto que sus fronteras se extienden a

	1907 y 1928	1922	1941	1916
Tratados				
Notas reversales				
Kilómetros	1.645	1.626	2.219	586
Nº departamentos	3	2	7	2
Departamentos	Guainía, Vaupés y Amazonas	Amazonas y Putumayo	La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía	Putumayo y Narriño

Tratados 1867, 1903 y 1928 1902, laudo 1909

Rectificación 1909

Notas reversales 1958

Kilómetros 3.423 1.047

Nº departamentos 3 2

Departamentos Santa Cruz,
Beni,
Pando
La Paz
y Pando

Tratados	1859 y 1928	BRASIL, PERÚ, VENEZUELA, COLOMBIA, BOLIVIA, VENEZUELA, ECUADOR
Kilómetros	2.199	1941
Nº de estados	2	2.219
Estados	Bolívar y Amazonas	4
		Zulia, Táchira
		Apure y Amazonas
Tratados	Protocolo 1942 y Acta de Brasilia, 1998	1916
Kilómetros	1.529	586
Nº de provincias	7	3
Provincias	El Oro, Loja, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chincipe, y Sucumbíos	Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos

Fuente: cuadro elaborado a partir de las www.info.incc.br, cideiber.com/infopaises/Peru, guiadelmundo.com/paises/brazi, mnrree.gov.ec, info.incc.br, ree.gob.pe, gobant.gov.co, *Atlas Encarta*, 2002.

través de las franjas costeras del Caribe y el Pacífico, así como por las regiones andina, llanera y amazónica. Así mismo, en las fronteras colombianas con los países andinos y con Brasil está implicado 14% de la población fronteriza, autoridades de once de sus trece departamentos limítrofes y la mayor parte de los setenta y nueve municipios colindantes; mientras que Perú y Ecuador cuentan con nueve cada uno, Brasil con seis, Venezuela con cinco y Bolivia con cuatro departamentos fronterizos. Finalmente, la complejidad de las fronteras colombianas es aún mayor por la presencia y acción de las organizaciones armadas y los flujos ilegales. La peculiaridad de sus fronteras le exige a Colombia, entonces, una mayor capacidad de concertación entre el poder central y las autoridades y poblaciones locales, así como con los países colindantes.

INICIATIVAS ANTE EL MARGINAMIENTO DEL DESARROLLO Y LAS CONSECUENCIAS DE LA INTEGRACIÓN

Aunque entre los países andinos y Brasil hay diferencias, muchos de sus ámbitos fronterizos comparten, en todo o en parte, la calidad de "frontera interior", entendida como los espacios terrestres que, a pesar de estar bajo la soberanía del Estado nacional, no están vinculados realmente a la acción del gobierno central o regional. En estas fronteras interiores se dificulta el desarrollo de las actividades productivas a mayor escala, las vías de comunicación con el centro político son escasas aunque, en la propia región son abundantes, a través, por ejemplo, de los ríos. Su influencia económica y cultural en el resto del país es muy limitada, y reina entre sus pobladores la percepción de que la región constituye un ente diferente, cuya especificidad

no es reconocida por el resto de la nación, de cuyo nivel general de vida no participa debido a factores geográficos y políticos diversos. De igual manera, la mayoría de estas áreas tiene baja densidad de población, altos índices de marginalidad y de pobreza, aun cuando cuentan con importantes recursos en bosques, suelos y aguas, que acrecientan su potencial para un desarrollo sostenible, la mayoría no están integradas al país y en ellas es muy precaria la presencia del Estado. Otra característica común la constituye el que las fronteras son el lugar de las etnias, buena parte de las cuales vive a los dos o tres lados de la línea limítrofe. En muchos casos, su relación se dificulta por la afirmación de las respectivas soberanías nacionales y por la disparidad de las legislaciones en el reconocimiento de los derechos de los indígenas y afrodescendientes. La movilización étnica está contribuyendo a hacer visibles muchos problemas creados por las delimitaciones fronterizas, problemas que no han sido atendidos y que ahora toman una fuerza regional importante por las posibles conexiones transfronterizas de las etnias, así como por sus reivindicaciones territoriales y de control de los recursos naturales o de cultivos, así sean para uso ilícito, que se encuentran en sus resguardos.

En cuanto a legislación específica sobre fronteras, sólo la constitución colombiana faculta a las autoridades fronterizas para negociar directamente con sus homólogos acuerdos de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo transfronterizo, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente; pero esta disposición sólo ha sido aplicada en una ocasión, en Leticia, por cuanto las autoridades locales no están capacitadas para su aplicación y los vecinos no tienen medidas de naturaleza similar. Así mismo, Colombia

ha promulgado una ley y una política específica y ha creado una coordinación interinstitucional para atender sus fronteras. La constitución de Venezuela de 1999 decidió que debía expedirse, en 2001, una ley orgánica de fronteras, pero el proceso aún no ha concluido. Perú expidió una legislación especial para incentivar la amazonia. Ni Bolivia ni Ecuador han dictado normas nacionales específicas para la integración fronteriza, aunque han tenido planes nacionales de desarrollo de sus fronteras, como el que desde marzo de 2001 impulsa la unidad de desarrollo del norte ecuatoriano. En relación con los incentivos para la frontera, Colombia contempla estímulos tributarios, crediticios, aduaneros, cambiarios y al consumo, aunque éstos han tenido un poco de impacto; y en algunas zonas fronterizas peruanas se ha hablado de conformar zonas francas comerciales o industriales, sin que tampoco hayan tenido mayores desarrollos.

Con respecto a las relaciones bilaterales intergubernamentales, entre diferentes países andinos colindantes se han suscrito infinidad de acuerdos sin que se hayan desarrollado mayormente, entre otras razones porque no especifican el ámbito ni las entidades locales y nacionales encargadas de su ejecución. Igualmente, existen comisiones de vecindad entre Colombia y Venezuela, Colombia y Ecuador, Colombia y Perú², y Ecuador y Perú. Entre Bolivia y Perú existe una comisión binacional de coordinación política, cooperación e integración, que no incluye específicamente las fronteras. Casi todos los países andinos tienen alguna comisión binacional o un mecanismo bilateral de consulta

2 Ministerio de Relaciones Exteriores. *Comisiones binacionales de vecindad*. IV tomos. Bogotá, junio de 1994.

y coordinación con Brasil. A pesar del papel que podrían desempeñar, las reuniones de estas comisiones dependen de las cancillerías y sus agendas de trabajo están sujetas a la coyuntura y voluntad política de cada gobierno, por lo cual su actividad ha sido escasa. Cuando han funcionado y han estado acompañadas del compromiso gubernamental con la aplicación de sus recomendaciones, muchos de sus acuerdos han tenido un impacto positivo en las fronteras y en la relación binacional.

Como experiencia de cooperación binacional fronteriza cabe destacar el caso de Bolivia y Perú, que disponen de una autoridad autónoma binacional para el sistema hídrico del lago Titicaca, río Desaguadero, lago Poopó y salar de Coipasa, y del programa de acción integrado que, desde 1993, desarrollan bajo el marco del Tratado de Cooperación Amazónica. Este caso muestra cómo es posible que instancias binacionales sustentadas en una visión común del papel de las fronteras adelanten de manera conjunta el manejo, administración y uso racional de los recursos compartidos entre dos países. Otro caso digno de mención es el contemplado en los acuerdos de paz firmados, en 1998, entre Ecuador y Perú sobre integración fronteriza, desarrollo y vecindad. Está previsto que su implementación tenga un carácter integral por cuanto, además de los acuerdos políticos, contempla una institucionalidad de la que hace parte la comisión de vecindad como instancia coordinadora, y unos mecanismos para su funcionamiento dentro de los que están el régimen fronterizo, el plan binacional de desarrollo y el fondo para la paz orientado a la ejecución de proyectos en las regiones fronterizas. Además, contempla la constitución de la comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad, que promueva el entendimiento y la cooperación entre las fuerzas

militares de ambos países. No obstante esos positivos acuerdos, su desarrollo no ha sido el esperado, no se ha superado la desconfianza mutua alimentada por el diferendo fronterizo que los llevó a la guerra y ahora por la delimitación marítima, ni se ha cambiado la concepción de las fronteras como líneas de separación y tampoco se han concretado aún las múltiples posibilidades de cooperación transfronteriza. Existen experiencias de relación interestatal entre Colombia y Ecuador, así como entre Colombia y Perú, derivadas del funcionamiento ocasional de la comisión militar binacional fronteriza (Combifron). Entre Colombia y Venezuela las comisiones de vecindad y la Combifron dieron origen a comisiones mixtas de muy diversa naturaleza para atender de manera conjunta asuntos precisos relacionados con el desarrollo y los problemas de seguridad en la frontera, pero han estado paralizadas mucho más tiempo del que han funcionado. Su suspensión frecuente, a veces como sanción de un país al otro ante una divergencia entre los gobiernos centrales o ante un problema fronterizo, deteriora las relaciones binacionales, limita las posibilidades de desarrollo fronterizo y aumenta la conflictividad por la ausencia de canales de diálogo y negociación.

Las autoridades de poblaciones fronterizas han desarrollado muchas iniciativas de cooperación pero ha primado el carácter espontáneo de sus relaciones. En el caso colombo-venezolano ha habido, en algunas ocasiones, reuniones de gobernadores, alcaldes, corporaciones de desarrollo o entidades de manejo de los asuntos comunes, así como asambleas legislativas fronterizas. En la frontera ecuatoriano-peruana ha surgido, luego de los acuerdos de paz, una asociación binacional de municipios fronterizos. Entre Bolivia y Perú se han realizado reuniones de las corporaciones de desarrollo y de

las autoridades de la macroregión fronteriza con Brasil. Sin embargo, buena parte de estas experiencias han sido episódicas y no han tenido continuidad ni impacto significativo en sus respectivas capitales o en la integración entre vecinos.

Para hacerle frente a esas diferencias y semejanzas se ha intentado formular, algunas veces de manera contradictoria, diversas políticas nacionales, construir distintos mecanismos binacionales y diferentes tipos de procesos locales y sociales, sin mayores resultados. Uno de esos procesos, el de descentralización, que ha tomado curso en países de la región, aunque ha ayudado a abordar algunas de las problemáticas fronterizas, no ha abierto posibilidades significativas de actuación conjunta entre las autoridades locales de los países vecinos. Sus efectos son contradictorios. La descentralización ha acercado la planeación de los asuntos locales a los ciudadanos y ha abierto posibilidades para la participación y organización comunitaria, pero al mismo tiempo está sometida a una presión muy grande dado que buena parte de las decisiones en materia de desarrollo y de seguridad se han globalizado y escapan a la capacidad de control incluso de los gobiernos nacionales, y mucho más de las autoridades locales. Así mismo, aunque el nivel central ha podido desconcentrar algunas funciones, al mismo tiempo ha centralizado otras como, por ejemplo, las que tienen que ver con la integración binacional o subregional o con la agenda, el ritmo y los términos de las negociaciones comerciales. En esos procesos las zonas fronterizas no suelen ser informadas ni consultadas de manera específica, a pesar de que las involucran y redefinen su propia situación. Se presenta, además, otra contradicción entre la descentralización nacional progresiva, por la cual ganan terreno

las acciones políticas y económicas municipales, y la regionalización simultánea, que no parte de las divisiones político-administrativas de un país pese a que a ellas se aferran los políticos y gobiernos nacionales y locales.

Las poblaciones de algunas zonas de frontera han intentado participar en el creciente y complejo nivel subnacional de las relaciones internacionales, formado por la interacción transnacional de las etnias, las organizaciones sociales, las regiones o las redes de ciudades, dotadas hoy de diplomacias propias. Sin embargo, estas poblaciones han enfrentado contradicciones con los centros políticos nacionales o departamentales, lo que les ha dificultado concertar políticas y procesos con sus vecinos. Esto ocurre a pesar del desdibujamiento paulatino de los límites entre lo propiamente interno y lo estrictamente externo, que se expresa, entre otras cosas, en la necesidad de encontrar soluciones internacionales a problemas de regiones fronterizas que interactúan con el país vecino y en el aumento de la influencia que ejercen acontecimientos y decisiones internacionales en casi todos los campos de la vida política, económica y cultural nacional. Persisten las estructuras nacionales y la necesidad de defender los intereses económicos propios y resurgen tendencias a centralizar el Estado frente a la disminución del monopolio del poder interno y externo.

En los sectores no gubernamentales de los distintos países andinos ha habido diverso tipo de acercamientos, desafortunadamente muy coyunturales, como los eventos de Jóvenes sin fronteras, de organizaciones de la sociedad civil de la frontera ecuatoriana-peruana luego de la firma de la paz, y de centros educativos de las distintas zonas fronterizas andinas. Tal vez entre los más persistentes está la relación de las cámaras de

comercio de zonas fronterizas. Además, en el caso colombo-venezolano las regiones fronterizas han venido articulándose a un trabajo académico conjunto que las principales universidades de los dos países realizan de manera persistente desde 1992 en torno a las cátedras de un país sobre el otro y al Grupo Académico binacional. También, entre poblaciones afro ecuatorianas y colombianas de Esmeraldas y Tumaco se han venido haciendo esfuerzos conjuntos de afirmación de su identidad cultural y de construcción de una organización transnacional.

En muchas ocasiones las políticas nacionales, los esfuerzos binacionales y las iniciativas de autoridades locales o de sectores no gubernamentales —empezando por las estrategias nacionales de integración y de búsqueda de inserción en la globalización que generan diversos desencuentros entre capitales y zonas fronterizas— han ido en direcciones opuestas. Ante todo, porque mientras las capitales acuerdan procesos de integración subregional o regional sin considerar los efectos que éstos tienen en las fronteras y sin la participación de su población, las comunidades fronterizas asumen que esta formalización de acuerdos perturba su integración espontánea y que los acuerdos internacionales entre los gobiernos centrales las convierten en perdedoras de esas dinámicas. Esto pone de presente la falta de consideración de los efectos de las medidas gubernamentales en las fronteras, el desconocimiento por parte de sus habitantes de los acuerdos de integración y, en general, la falta de una pedagogía de la integración.

En efecto, las regiones de frontera sienten que tuvieron más importancia antes de que se iniciara el proceso de integración andina, pues contaban con regímenes especiales para el comercio transfronterizo, que desaparecieron con el establecimiento

de la zona de libre comercio en la CAN. Lo mismo ocurre con un mercado laboral muy dinámico en intercambios a uno y otro lado de la frontera, que depende de los ciclos de cosecha o de la complementación de actividades productivas, y que se ve frenado por las restricciones, a veces arbitrarias, que se imponen a la libre circulación de personas en la frontera. Esto sucede también con varios procesos desencadenados por decisiones andinas —como la liberación del comercio y el transporte— que han aumentado los intercambios económicos intracomunitarios o binacionales, pasando por encima de las fronteras sin dejar mayores beneficios, sin fortalecer los aparatos productivos locales ni generar complementariedades entre las comunidades. De hecho, con las medidas andinas los flujos de transporte dejaron de tener como eje, casi en su totalidad, los puntos fronterizos, pues se originan en las zonas industriales y tienen como destino grandes centros de consumo; deben, además, hacerle frente a la dura competencia del libre tránsito, lo que exige superar todo lo que signifique mayor tiempo y costo en el recorrido. Desaparece entonces el papel de la frontera como sitio de transbordo, de depósito, de trámites aduaneros, de tipos tradicionales de transporte, con las consecuencias sociales y la falta de alternativas locales, nacionales, binacionales o subregionales para reorganizar las actividades de las poblaciones implicadas. Mientras tanto, el comercio interfronterizo, pese a su dinamismo, resulta marginado por su pequeña escala e informalidad, sin que se entiendan sus propias dinámicas de intercambio las cuales suelen ser reducidas, desde la perspectiva de las capitales, al contrabando.

Las políticas de integración han ocasionado conflictos sociales que han presionado a los gobiernos a tomar medidas de

protección local contra el vecino y que han hecho retroceder en lo que se ha avanzado en diversos ámbitos andinos. Es el caso de los pasos fronterizos más poblados, que se quedaron aislados de los frutos producidos por el intercambio andino y han presionado a los gobiernos centrales para que vuelvan a imponer el transbordo como una oportunidad de generar ingresos para la población local. El resultado ha sido que el transbordo deja de ser una modalidad de transporte para convertirse en un problema debido a la proliferación de trámites en las fronteras de que está acompañado, que acarrear demoras y aumentan los costos de las mercancías. Para evitar estos problemas, los grandes transportadores han buscado otras vías y diversas formas para eludir el transbordo, lo que a su vez aumenta los efectos en las poblaciones, generados por la interrupción de la libre circulación. Las zonas fronterizas más pobladas de Colombia con Venezuela y con Ecuador están llenas de experiencias negativas al respecto.

El desacuerdo entre las capitales y las fronteras suele resultar bastante traumático, pues procesos de integración como el andino han sido impulsados fundamentalmente por los gobiernos centrales y por los empresarios de los polos de desarrollo, que no se encuentran en las regiones de frontera. Además, los promotores de estos procesos toman a los países como un todo homogéneo, no evalúan los efectos diferenciados que producen las medidas acordadas, no prevén compensaciones para las regiones perdedoras y ni siquiera acompañan su reconversión. También incide negativamente en la frontera la reducción de la integración al mero aumento de los flujos comerciales y de las inversiones mientras se relegan otras dimensiones, sean éstas sociales, educativas o culturales; lo mismo

ocurre con asuntos económicos indispensables como la coordinación de políticas o el papel de las fronteras, dado que éstas no están integradas a los circuitos productivos y carecen de la infraestructura básica, de servicios y de transporte, elementos necesarios para que puedan ser competitivas. Igualmente, cuenta en el desfase entre los centros políticos y las zonas fronterizas la concepción imperante de regionalismo abierto, que privilegia la apertura hacia el mercado mundial y desdibuja el sentido de la integración entre vecinos como vía de inserción internacional.

La situación es tan paralizante que desde ninguno de los tres niveles se avizoran soluciones. En las fronteras predomina lo inmediato y no se parte de una mirada más amplia que contextualice lo local en las dinámicas nacionales, regionales o globales. El carácter espontáneo de sus relaciones tradicionales y la falta de canales permanentes de diálogo y concertación impide pensar en otras alternativas, y aunque surgen múltiples iniciativas ninguna tiene continuidad ni capacidad de incidencia permanente, nacional o subregional. Como resultado, o bien se ejerce presión sobre el gobierno central para que retroceda al pasado sin tener en cuenta que ésta no es la solución para sus problemas y que medidas similares afectarían la integración binacional o regional, o bien, se piden condiciones especiales con exenciones superiores a las de sus vecinos para reemplazar las ventajas que solían sacar de la existencia de los trámites fronterizos o del diferencial cambiario. Tampoco los gobiernos centrales terminan de asumir que las estrechas relaciones de las poblaciones fronterizas son indispensables para la integración y aún predomina en ellos el temor recíproco, incluso si se trata de establecer una mera coordinación de las autoridades de municipios colindantes sobre cuestiones de la vida local. Además, cada gobier-

no trata de responder individualmente a las coyunturas y urgencias inmediatas desde una perspectiva nacional, sin apelar al ámbito subregional de integración y, por el contrario, pasando por encima de sus acuerdos. En la CAN, no obstante la definición de políticas y la existencia de instituciones supranacionales, ante la aplicación de las normas comunitarias o los planes de manejo conjunto de realidades comunes saltan los temores de perder soberanía o de compartirla con los vecinos.

PROBLEMAS NACIONALES Y SUBREGIONALES DE SEGURIDAD

Algo similar a lo que ocurre en materia de desarrollo acontece en cuestiones de seguridad. Sigue prevaleciendo la noción de la seguridad como defensa de la soberanía territorial y de los Estados, a pesar de que los retos del mundo global obligan a ampliar esas concepciones. Los efectos de una idea arcaica y unilateral de frontera y seguridad se agravan no sólo entre países que aún mantienen diferendos limítrofes, que derivan con facilidad hacia hipótesis de enfrentamiento y los inducen a enfatizar en la afirmación militar de la soberanía nacional y el nacionalismo, sino también en otro tipo de situaciones fronterizas. Por ejemplo, algunas zonas fronterizas, debido a su marginamiento tradicional, a la falta de control estatal y por estar regidas por diferentes legislaciones y autoridades, se convierten en epicentro de actividades delincuenciales o de redes criminales transnacionales y frente a esta problemática es muy poca la acción cooperativa binacional. Así mismo, las fronteras son fáciles receptores y dinamizadores de los problemas de seguridad alimentados por conflictos internos, y más que capacidad de llegar a acuerdos para manejar los efectos e interacciones que se producen con ocasión del conflicto, predomina

la recriminación mutua entre los gobiernos centrales. Detengámonos en estas dos últimas fuentes de inseguridad.

Son muchos los problemas tradicionales sociales relacionados con la seguridad que hay en las extensas, diversas y porosas fronteras andino-brasileñas e, incluso, en los escasos pasos formalmente consolidados. A estos problemas se suma la descoordinación entre autoridades locales a pesar de que la delincuencia y el contrabando fronterizo son imposibles de controlar con un manejo meramente nacional. Esa descoordinación se hace aún más grave ante amenazas transnacionales que vinculan a distintos sectores fronterizos andinos y amazónicos a procesos y mercados internacionales del delito y que, por las características de su conformación, dinámica y redes de funcionamiento, escapan al control particular de cada Estado. Estas amenazas han hecho evidente la necesidad inaplazable de alcanzar acuerdos andino-brasileños al respecto, que permitan, por ejemplo, el aprovechamiento conjunto del sistema de vigilancia amazónica (Sivam-Sipam), cuyos servicios ofrece Brasil a sus vecinos. Una síntesis de un estudio de la CAN en los pasos fronterizos, presentada en el cuadro 2, muestra para el caso andino la magnitud y diversidad de los problemas sociales y de seguridad que requieren una actuación conjunta para hacerles frente.

En relación con la segunda fuente de inseguridad, hay que señalar que cada país andino, en distintos grados y modalidades, está viviendo una situación interna crítica, caracterizada por inestabilidad económica, turbulencia social, incertidumbre política, polarización e ingobernabilidad, y, en el caso colombiano, por ataques a la vida y a la seguridad de los ciudadanos y del Estado. Dadas las interdependencias que crean

CUADRO 2

PROBLEMAS SOCIALES Y DE SEGURIDAD EN LOS PASOS ANDINOS

PROBLEMAS	DROGA Y CONEXOS	DELINCUENCIA		CONTRABANDO	INCURSIÓN ARMADA	DESPLAZAMIENTO DE MIGRANTES
		ROBO VEHÍCULOS Y OTROS	ROBO VEHÍCULOS Y OTROS			
PASOS-FRONTERIZOS		COLOMBIA-VENEZUELA	COLOMBIA-ECUADOR			
1) Paraguachón	XX	XXX	XX	XXX	X	X
2) Cúcuta-San Antonio-Ureña	XXX	XXX	XX	XXX	XXX	XXX
3) Arauca-El Amparo	XX	XX	X	XX	XXX	X
4) Puerto Carreño-Puerto Páez	X	X	X	X	X	X
1) Rumichaca: Ipiales-Tulcán	X		XX	XXX	XX	XX
2) Puente San Miguel-G. Farfán	XXX		X	XX	XXX	XXX
3) Puente Espritella-Mataje	X		X	X	X	X
1) Putumayo Amaz-Loreto	XXX		X	X	X	X
1) Aguas Verdes-Huaquilas	XXX		XXX	XX	X	X
2) La Tina-Macará	XX		XX	XX		
Desaguadero	XXX		XXX	XX	X	X

x: intensidad baja del problema; xx: intensidad media; xxx: intensidad alta.

Fuente: síntesis propia del informe del grupo consultivo regional andino-BID, "Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos", mayo de 2001.

tanto la integración como las amplias zonas fronterizas compartidas, las situaciones críticas de cada país tienen resonancias inesperadas en los demás. Estas se expresan mediante los distintos efectos producidos por la crisis doméstica y las interconexiones mutuas que establecen sectores de países vecinos con esas problemáticas. Las más fuertes se derivan de la confrontación armada colombiana, pero con ella interactúan, movidos por sus propios problemas e intereses, distintos sectores de los países colindantes.

En efecto, entre comienzos de los años 1960 y 1980, los vecinos de Colombia no se veían afectados por el aún incipiente conflicto armado, entre otras razones porque se situaba en zonas de colonización relativamente distantes de las fronteras. Pero, en el periodo que va de 1983 a 1995, se advierte la presencia creciente de actores armados ilegales en algunas zonas fronterizas, próximas especialmente a Venezuela y, desde allí, el lanzamiento de ataques a entidades militares de ese país. Y en cambio, entre 1996-2004 el conflicto se agudizó y aumentó su impacto sobre las poblaciones de ambos lados de la línea limítrofe, debido a las disputas entre guerrillas y paramilitares por el control de territorios que constituyen corredores estratégicos para su economía de guerra, a la debilidad del Estado en las fronteras y a sus propios planes para hacerle frente a la situación³.

La decisión de las organizaciones armadas ilegales de incrementar la extorsión, el secuestro y el negocio de las drogas

3 Una demostración documental y estadística de esas etapas se encuentra en Socorro Ramírez, "El conflicto colombiano en las fronteras", en *Guerra, democracia y globalización*, IEPRI UNAL-Crisis States Programme de la London School of Economics-Colciencia, 2004, en prensa.

ilegales para fortalecerse y profundizar la confrontación cambió esencialmente las dimensiones del conflicto colombiano. Los nuevos recursos les permitieron un crecimiento acelerado, una rápida expansión territorial y un notable fortalecimiento de su capacidad de fuego. Además, las guerrillas y los paramilitares aprovecharon la debilidad o ausencia del Estado en las fronteras internacionales para incrementar allí su presencia, buscar apoyos logísticos, recabar el reconocimiento o la neutralización de los países vecinos y disputarse el control de territorios en donde se ubican importantes recursos: petróleo, maderas, banano, oro, cultivos de coca y laboratorios para su procesamiento. Esa misma dinámica los puso en comunicación con redes globales de tráfico de armas, drogas y lavado de activos, en algunas de las cuales están involucrados nacionales de países andinos y de Brasil. Estos efectos y las políticas de los gobiernos colombianos, que han coincidido con el aumento de la confrontación armada en las fronteras, sumados a los cambios políticos internos en países vecinos, ahondaron su desconcierto y su reacción individual y defensiva.

La debilidad del Estado y la crisis de legitimidad por la penetración de dineros de la droga en la campaña electoral de Ernesto Samper (1994-1998) contribuyeron a extender el conflicto. Ese episodio proyectó, además, la imagen de un Estado y una dirigencia política descompuestas, que no merecían confianza ni apoyo internacional, y de unas guerrillas que aparecían como opositores justificados de un régimen corrupto. Al recibir un país asediado por las guerrillas y unas fuerzas militares desmoralizadas, ineficientes y corruptas, un Estado exhausto por la recesión económica y, sobre todo, herido por una honda crisis de legitimidad interna e internacional, Andrés Pastrana

(1998-2002) combinó de manera confusa una doble política de diálogos de paz con la búsqueda de apoyo financiero y militar en el exterior. Aunque incorporó a los vecinos en esos diálogos, el Plan Colombia, en su dimensión militar, de fortalecimiento institucional, atención humanitaria y desarrollo alternativo, a pesar de tener un claro impacto fronterizo, no se tradujo en una política de cooperación entre Colombia y sus vecinos. Álvaro Uribe (2002-) ha tratado de enfrentar militarmente la ofensiva armada de los actores armados ilegales y de responder tanto a la saturación nacional con el conflicto como a la exigencia de los gobiernos vecinos de mayor control en los territorios fronterizos. Para ello ha incrementado el pie de fuerza militar o policial en los municipios limítrofes, en ocasiones con una presencia móvil en razón de las exigencias de la confrontación, y ha tratado de ejercer actos de gobierno desde departamentos fronterizos —Arauca y Norte de Santander— donde ha ocurrido un mayor número de acciones violentas. Pero esas dimensiones de la acción del Estado son insuficientes para contrarrestar su ausencia secular en esa parte del territorio y para atender las complejas problemáticas de esas zonas, que no dependen sólo del conflicto colombiano.

Como resultado de la expansión del enfrentamiento, desde 1997 aumentaron las masacres, los asesinatos políticos y los asaltos de grupos irregulares a municipios colombianos cercanos a Venezuela, seguidos de los próximos a Ecuador. Ante esas amenazas y frente a la fumigación de los cultivos ilegales se incrementó, también, el desplazamiento en las poblaciones fronterizas y su refugio en Ecuador, Venezuela y Panamá. Fuera de este problema de refugiados, los impactos del conflicto sobre los países vecinos han sido diversos

según las particularidades de la zona fronteriza y la naturaleza de la relación binacional. En unos casos, la presencia de grupos irregulares atenta contra la seguridad de los países vecinos por el uso de sus territorios como espacio de operación o de refugio defensivo, y por la amenaza a la integridad de sus habitantes mediante asesinatos, secuestros y extorsiones. En otros, produce efectos sociales en las zonas fronterizas, ya de por sí marginadas, y perturba los lazos que suelen existir entre pobladores y autoridades de áreas contiguas, especialmente entre comunidades negras e indígenas. En casi todos los casos, sectores vecinos se vinculan a una u otra de las siguientes actividades dirigidas a abastecer la demanda de apoyos logísticos, vender o alquilar tierras, blanquear dinero, prestar servicios de diversa naturaleza o vincularse a tráfico ilícitos de explosivos, armamento, gasolina, precursores químicos o drogas. La presencia de actores armados y estas interacciones inducen, además, a una progresiva *geopolitización* y *securitización* de diversos asuntos nacionales o regionales. Procesos internos importantes pueden verse interferidos por esta presencia y por esas dinámicas, como puede ser el caso de la reforma de la fuerza pública, ya que el despliegue masivo de tropas y la militarización creciente a lado y lado de la frontera refuerza la posición de los militares de cada país y les ofrece nuevos argumentos para presionar por más y mejor armamento o por un mayor espacio político nacional.

En ese contexto, Washington ha aprovechado la problemática andina, en particular el conflicto colombiano y la ausencia de coordinación subregional, para profundizar su injerencia en el norte de Suramérica con el propósito de integrarlo a su propia área de seguridad nacional y para presionar a la región para

que participe en sus cruzadas globales. Primero, logró transformar el Plan Colombia de herramienta para la paz en compromiso militar contra las drogas y la subversión, y aumentar su presencia en el conflicto colombiano y la búsqueda de salidas. Luego, con buena parte de los países andinos estableció, de manera bilateral, los términos en los que se debía hacer frente a los problemas que esas políticas generaran en las fronteras y acordó entregarles recursos por medio del propio Plan Colombia y de la Iniciativa Regional Andina. Todo ello le dio la oportunidad de avanzar en una estrategia de seguridad regional en función de sus intereses y cruzadas globales, y no de acuerdo con las exigencias de la compleja problemática andino-brasileña, lo que ha perturbado la búsqueda de una mayor concertación regional. La mayor parte de los vecinos han quedado presos en una encrucijada. Por una parte, cuestionan la presión estadounidense. Pero, por otra, a la par con sus críticas, manifiestan el temor al alto costo individual y colectivo que podría tener el rechazo de los enfoques de Estados Unidos y aceptan o solicitan recursos de ese país para atender los diversos problemas y amenazas a su seguridad. Esto es explicable porque disentir de Washington es muy costoso, y el resto de América latina y Europa no están en capacidad o no les interesa prestar su ayuda para que los países andinos puedan equilibrar la situación. Además, el tratamiento impuesto al problema de la droga les hace pagar costos altísimos, ha consumido recursos y esfuerzos, ha aumentado los niveles de corrupción, ha debilitado instituciones ya de por sí precarias y, en el caso colombiano, le ha dado poder interno a los actores armados ilegales. Finalmente, en lugar de reducir el problema lo ha ido trasladando de un lugar a

otro. Imponer la cruzada antiterrorista global podría implicar también el incremento de la intervención militar unilateral, desestimar las causas internas de los conflictos y las dinámicas que lo alimentan.

Así, en el contexto de estos problemas fronterizos ocasionados por la bilateralidad impuesta por Estados Unidos pero también por la situación interna de cada país y por las realidades de cada ámbito fronterizo, el conflicto colombiano ha tenido distintas repercusiones y con él se han establecido, en la última década, diferentes interacciones en las fronteras desde países vecinos. A estas se ha sumado el temor a las consecuencias del Plan Colombia y del Plan Patriota en las fronteras, para generar, en la mayor parte de vecinos, el predominio de la desconfianza política, civil y militar, y la sindicación unilateral a Colombia por los diversos tráficó —armas, explosivos, precursores químicos, drogas— en las fronteras. Además, se percibe un cierto anticolombianismo y un “colombocentrismo”, que asume el enfrentamiento armado nacional como “la amenaza” a la seguridad regional, dejando, de lado, sin embargo, la interacción de distintos sectores del propio país con la dinámica del conflicto colombiano, así como los riesgos derivados de su propia situación interna, también difícil. Cuando ha primado la recriminación mutua y han fallado los acuerdos para abordar esas problemáticas, la situación se ha tornado explosiva. En cambio, cuando, por encima de las diferencias ideológicas o de los estilos entre los gobernantes, se han logrado consensos sobre responsabilidades individuales y comunes y se han puesto en marcha mecanismos conjuntos para hacerle frente a los distintos problemas, ha bajado su magnitud y han dejado de perturbar las relaciones binacionales.

Con base en esos hechos reales y en percepciones e intereses distintos, se han ido forjando posiciones contradictorias en el ámbito andino-brasileño. Hay propuestas para profundizar la integración y hacerle frente común a las amenazas, que ya no son meramente nacionales. Además, se oyen voces que pretenden justificar la acción unilateral y defensiva de cada país y que subvaloran las amenazas comunes y transnacionales. Igualmente, se observa el predominio de una visión exclusivamente militar de la seguridad. Pero también se ha puesto de presente que donde existen fuertes lazos entre las comunidades y autoridades locales y acuerdos binacionales hay mayor potencial para amortiguar los impactos de la violencia y la crisis, así como más capacidad para defender derechos, bienes, servicios e infraestructura, para lograr mejores niveles de seguridad y para avanzar en iniciativas civiles que contribuyan a aliviar los efectos y evitar las intracciones con la confrontación. En cambio, cuando la presencia institucional del Estado es débil o no existen acuerdos binacionales, y el tejido sociocultural es incipiente o ausente la vulnerabilidad e inseguridad fronteriza es mayor.

MECANISMOS MULTILATERALES Y SU IMPACTO EN LA INTEGRACIÓN Y LA SEGURIDAD FRONTERIZA

Las problemáticas de desarrollo y seguridad de las zonas fronterizas andino-brasileñas plantean nuevos retos en una triple dimensión: 1) a la integración andina le exigen definiciones para el desarrollo fronterizo y la seguridad común; 2) de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica esperan que se convierta en una organización subregional capaz de superar las meras relaciones bilaterales de Brasil con cada

país amazónico y para poner en marcha la cooperación transfronteriza; 3) y a las cumbres suramericanas le demandan que en la aplicación de los acuerdos ya establecidos se tomen en consideración las problemáticas fronterizas y se vincule a sus distintos ámbitos a los beneficios de los proyectos de conexión física.

DEFINICIONES Y DESARROLLOS ANDINOS

En cuanto al primer mecanismo institucional, el andino, desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, se estableció que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas. Luego, durante las tres décadas de integración andina, como lo muestra el cuadro 3, se ha hablado una y otra vez de la importancia de una acción común frente a las zonas de frontera compartida.

La medida más importante para concretar el desarrollo fronterizo es la de la creación de las ZIF, pero en este caso se han dado las mayores paradojas andinas. La idea partió del ámbito local fronterizo colombo-venezolano a fines de los años 1980 y, mientras allí perdía vigencia, una década después trascendió al espacio de la CAN, y años más tarde empezó a delimitarse en otras zonas fronterizas distintas de las que la originaron⁴. En efecto, si

4 Véase al respecto el *policy paper* "Desarrollo en las fronteras e integración andina. Escenarios para Colombia", elaborado para la discusión del grupo de integración del proyecto "Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante", que con el apoyo de Fescol coordinan Socorro Ramírez y Edgar Vieira, junio de 2004.

CUADRO 3
LAS DEFINICIONES ANDINAS SOBRE FRONTERA

AÑO	ORGANISMO	MEDIDA
1969	Acuerdo de Cartagena	Sella el compromiso de países miembros de impulsar el desarrollo integral de las zonas fronterizas e incorporarlas a las economías nacionales y andinas.
1987	Protocolo de Quito	Ratifica compromisos anteriores sobre necesidad de incorporar las zonas fronterizas.
1989	Reunión de cancilleres y consejo presidencial	Resalta la necesidad de áreas binacionales de planificación conjunta, luego de que la propuesta de la ZIF fuera llevada a la CAN por sectores vinculados a la frontera Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia). La cuestión fronteriza apareció en el Manifiesto de Cartagena de mayo y la Declaración de Galápagos de octubre.
1990	Reunión de cancilleres y consejo presidencial	Urge política comunitaria para las fronteras, decisión 271 con el sistema de carreteras con miras a expandir el mercado subregional y a lograr una integración física. Declaración de La Paz, en noviembre, habla de profundizar el diseño estratégico e institucionalizar la integración fronteriza y ordena delimitar las ZIF como el escenario principal para la instrumentación de tales políticas, antes del 31 de diciembre de 1991.
1991	BID	Apoya programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre países andinos. Su resultado no significó un avance, en parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó; pero, sobre todo, porque los gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que, en el marco de la noción tradicional de soberanía y de frontera, siempre les correspondió cumplir de manera exclusiva.

AÑO	ORGANISMO	MEDIDA
1992	Parlamento andino	Impulsa asambleas legislativas fronterizas, a partir de la experiencia pionera del Táchira-Norte de Santander, en la frontera colombo-venezolana, pero no logra siquiera que ésta se mantenga.
1997	Consejo de ministros	Toma la decisión 399 sobre el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera.
1998	Consejo presidencial	Insiste en crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras.
1999	Consejo presidencial	Acuerda la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo bajo la dirección del consejo andino de cancilleres.
1999	Consejo de cancilleres	Establece por medio de la decisión 459 principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollar la política común de integración y desarrollo fronterizo.
2001	Consejo presidencial	Toma las decisiones 501 sobre ZIF, 502 acerca de los Centros binacionales de atención en fronteras (Cebaf), 503 para el desplazamiento intraandino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1 de enero de 2006, y 505 con el plan andino de cooperación en la lucha anti drogas ilícitas y delitos conexos.
2001	Consejo de cancilleres	Asume el compromiso de conformar, en un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes; crea un grupo de alto nivel, grupo consultivo, un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.
2001	Grupo consultivo	Entrega estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.

Fuente: cuadro de elaboración propia a partir de las decisiones andinas, <http://www.comunidadandina.org>

bien el Parlamento Andino dio, en enero de 2002, un empuje a la discusión sobre la conformación de la ZIF y a la delimitación en el ámbito más poblado de la frontera colombo-venezolana, por problemas en cada uno de los países y diferencias en las zonas fronterizas ésta no empezó allí en donde tuvo origen la propuesta ni en otros lugares de esa misma frontera. Por el contrario, la propuesta de delimitar una ZIF ampliada a partir de un proyecto tecnológico y cultural que incluyera a los departamentos de Santander y Norte de Santander por Colombia y a los estados Táchira y Mérida por Venezuela, produjo múltiples malestares. La cancillería venezolana manifestó su desacuerdo con una región tan amplia porque consideraba que la ZIF debía ser producto de un aprendizaje gradual, en una zona pequeña, de los beneficios y obstáculos que la integración fronteriza plantea para la cooperación transfronteriza. A pesar de que los gobernadores de Norte de Santander y del Táchira habían firmado la Declaración de La Grita, que respaldaba la propuesta, otras autoridades y sectores de esos departamentos se manifestaron en contra, pues no consideraban que Santander o Mérida hicieran parte de la zona fronteriza. Más recientemente se ha planteado la necesidad de un estudio consistente que demuestre, a partir de criterios cuantitativos y cualitativos, hasta dónde existen interrelaciones y conexiones reales en el espacio que se pretenda incluir en la ZIF y que, de ese modo, permita tomar la decisión más apropiada. Así los fundamentos de la ZIF no serían sólo territoriales sino técnicos, legales, comunitarios y acordes al ordenamiento jurídico estadual y municipal; y la decisión que se tome dejaría de ser una suerte de "as bajo la manga" de los gobernadores o de las cancillerías (Bustamante, 2004).

Por su parte, Colombia y Ecuador, desde 1991, al firmar el Convenio de Esmeraldas, plantearon conformar una ZIF. Sin embargo, durante una década no hubo avances al respecto. Al hacer su primera delimitación los dos gobiernos centrales incluyeron un territorio tan amplio⁵ que dificultó su carácter operativo y desdibujó el interés inicial de promover el desarrollo y la integración fronteriza. El proyecto fue reemplazado por la perspectiva de una mera circulación libre de bienes, personas y vehículos. Por eso, en 2002, los dos países volvieron a definir la ZIF pero ya en el marco de las decisiones de la CAN, y, con el fin de superar los errores anteriores, delimitaron tres áreas en función de los tres principales ejes viales dentro de la región⁶. Esta última definición se ha enfrentado con los problemas de seguridad en la frontera, agravados por el conflicto colombiano y por el desenvolvimiento de la política interna del Ecuador, todo lo cual ha retrasado la elaboración de un plan de desarrollo binacional y ha echado atrás diversas dimensiones de su funcionamiento.

5 Colombia propuso incluir Nariño, Putumayo, Huila, Cauca, Valle con Cali y el puerto de Buenaventura, y Amazonas con Leticia para efectos turísticos. Ecuador, a su vez, propuso involucrar a Esmeraldas, Sucumbios, Imbabura y Pichincha con Quito para los mismos efectos, así como los puertos de Manta y Esmeraldas. Entre esas regiones existía el libre tránsito de personas de los dos países con el solo documento de identidad nacional, la exención de la tasa aeroportuaria internacional y la circulación de vehículos particulares, por noventa días, entre Cali y Quito.

6 La primera, la pacífica, con Tumaco, Barbacoas y Ricaurte, que tienen interacciones fuertes con Esmeraldas. La segunda, la andina, integrada por el círculo conformado por la ex provincia de Obando, con once municipios fronterizos, y las ex provincias de Ipiales, Túquerres y Pasto, con fuerte cohesión histórica y conexión con Carchi, de Ecuador. La tercera, la amazónica, con Putumayo y Sucumbios.

Además, se han paralizado los convenios binacionales de construcción de una infraestructura vial, energética y de producción, firmados desde comienzos de la década de 1990; sigue existiendo un solo paso fronterizo habilitado, el puente de Rumichaca, que facilita una serie de interacciones fruto más de la integración espontánea que de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos⁷.

En segundo lugar, empezó a delimitarse la posible ZIF entre Colombia y Perú en una zona que, a diferencia de la colombo-venezolana y de la colombo-ecuatoriana, es poco poblada. En noviembre de 2002 se definieron cuatro ámbitos⁸. Al año siguiente comenzó un proceso de identificación de las posibilidades de articulación trinacional Colombia-Perú-Ecuador o, incluso, con Brasil en el marco de la Iniciativa de integración regional suramericana (IIRSA). Como en los casos anteriores, en la presión por la definición de la ZIF ha predominado la pretensión de diversos sectores de beneficiarse de manera exclusiva de sus ventajas en relación con la libre circulación de bienes y personas dentro de ella.

7 El de San Miguel no ha podido entrar en funcionamiento porque es un puente sin carretera, a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones y de que los estudios demuestran que sería el paso más eficiente para el intercambio comercial desde Caracas hasta Lima. El tercer paso proyectado es una carretera que uniría los puertos de Esmeraldas en Ecuador con Tumaco en Colombia, pero ha estado paralizado por razones financieras y ambientales.

8 Primero, Puerto Leguizamo de Colombia con Soplin Vargas de Perú. Segundo, la parte media del río Putumayo con las comunidades del Estrecho y Flor de Agosto en el Perú y el Encanto y Puerto Alegría, del Amazonas colombiano. Tercero, la convergencia de los ríos Putumayo y Atacuari con la comunidad del Álamo en Perú y Tarapacá y Arica también del Amazonas colombiano. Cuarto, el eje constituido por Caballo Cocha, Leticia y Atacuari.

Lo poco que se ha avanzado en la conformación de las ZIF muestra que se ha partido de las divisiones político-administrativas y no de una completa caracterización binacional socio-económica, ambiental, morfológica, etcétera, de su territorio, así como de las posibles interconexiones y complementariedades entre ellas y con otras regiones. Así, si el mayor esfuerzo se sigue centrando en la definición política, es posible que las ZIF se reduzcan a una delimitación formal pero que no articulen regiones pensadas en la dinámica de la integración no sólo fronteriza y binacional sino subregional y en la inserción en el mundo global.

En cuanto a seguridad, los países andinos son muy vulnerables, como ya lo hemos visto, y tienen grandes limitaciones para afrontar las amenazas convencionales y no convencionales provenientes de los entornos transnacionales, regionales y nacionales. Como lo muestra el cuadro 4, una y otra vez los miembros y organismos de la CAN han ratificado convenciones internacionales al respecto. Tres decisiones se destacan. El acuerdo de 1999 sobre una política exterior y de seguridad común; el intento en 2001 de definir una zona de paz; y la definición de 2002 de una Carta andina para la paz y la seguridad.

El problema no es, entonces, de falta de instrumentos. En el ámbito andino, todo lo que es posible acordar o crear en materia de seguridad y paz se ha hecho, pero no funciona. Es claro que todos esos compromisos no alcanzan a ofrecer una comprensión integral de la seguridad y resultan limitados en cuanto a la definición de instrumentos efectivos para el establecimiento de la política común de seguridad, entre otras cosas porque tienen fuertes contradicciones. Así, por ejemplo, estas definiciones hablan de la seguridad en un sentido multidimensional

CUADRO 4
MEDIDAS SOBRE SEGURIDAD TOMADAS POR LA CAN

FECHA	ORGANISMO	MEDIDAS
26 de mayo de 1989	Consejo presidencial	El manifiesto de Cartagena expresa el compromiso de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, ni a ningún tipo de coacción que pudiera afectar la integridad territorial, independencia o voluntad política de los vecinos así como la adhesión a la solución pacífica de controversias, la relación amistosa y pacífica de los pueblos, el fomento de la confianza que evite las tensiones fronterizas.
17 de diciembre de 1989	Consejo presidencial	<p>La Declaración de Galápagos contiene las acciones a seguir para establecer un clima de confianza, paz, seguridad y cooperación entre los países miembros.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intercambiar información militar y realizar encuentros regulares entre fuerzas armadas. • Reconocer nuevas amenazas como el terrorismo y el problema de las drogas, sobre el cual se acuerda efectuar acciones subregionales bajo el principio de responsabilidad compartida, dado que es considerado la principal amenaza a la estabilidad de la subregión y a las posibilidades de crecimiento y desarrollo. • Establecer mecanismos de consulta, prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas, actos de piratería aérea y concertar estrategias comunes en los foros internacionales para obtener respaldo al respecto.
25 de mayo de 1999	Consejo de cancilleres	La decisión 458 establece los lineamientos de la política exterior común y el compromiso de impulsar una política andina de seguridad que recoja los distintos acuerdos hemisféricos firmados para prevenir el uso o la amenaza de uso de la fuerza, de armas nucleares,

Continúa

FECHA	ORGANISMO	MEDIDAS
24 de junio de 2001	Consejo presidencial	<p>biológicas y químicas, así como para el desarrollo de medidas de confianza, prevención de conflictos y el fomento de una cultura de paz, especialmente en las zonas fronterizas. Esta política debe partir de un concepto amplio y transversal de seguridad democrática que potencie las capacidades de la región para elevar sus niveles de desarrollo y bienestar y coadyuve a la reducción de su vulnerabilidad interna y externa. Debe, además, estimular la cooperación en materia de defensa y limitación de armamentos, la concertación política para combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado, la creación de una zona andina de paz, y el combate a la corrupción.</p> <p>El Acta de Carabobo encomienda a los cancilleres varias tareas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Elaborar los lineamientos para una política comunitaria de seguridad y fomento de la confianza y un estudio sobre la zona andina de paz. ◆ Coordinar con la secretaria general y el Tribunal Andino de Justicia la cooperación judicial y policial a fin de fortalecer la seguridad ciudadana. ◆ Establecer un comité que ejecute el plan andino de cooperación para la lucha contra las drogas y delitos conexos y un grupo de alto nivel para la formulación de una carta andina sobre derechos humanos.
17 de julio de 2002	Consejo de cancilleres	<p>Los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los países andinos aprueban el compromiso de Lima con la Carta andina para la paz y la seguridad, limitación y control de gastos de defensa externa, que concreta los lineamientos de la política común andina de seguridad y establece:</p>

Continúa

FECHA	ORGANISMO	MEDIDAS
26 de julio de 2002	Consejo presidencial	<ul style="list-style-type: none"> • Acciones frente al terrorismo y al tráfico ilícito de armas y municiones. • Reducción de gastos militares, control de armas convencionales • Proscripción del uso o amenaza del uso de la fuerza y del emplazamiento, fabricación, transporte y utilización de armas nucleares, biológicas, químicas y ensayos nucleares. • Erradicación de minas antipersonal y aplicación de las medidas de fomento de la confianza. Firma en Guayaquil de la Carta andina de derechos humanos.

Fuente: elaboración propia a partir de las decisiones andinas,
<http://www.comunidadandina.org>

y unas veces se refieren a la seguridad humana, otras a la ciudadana y con mucha frecuencia a la seguridad democrática, sin establecer diferencias claras entre ellas. Pero al final, cuando de definir prioridades se trata, aparece el tradicional concepto de seguridad nacional. A la Carta andina para la paz y seguridad le pasa lo que al Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica: que los objetivos y los principios van por un lado y los acuerdos de implementación por otro, tal como lo demuestra Francine Jácome (2003). Así, tanto en sus contenidos como en su estructura organizativa, la Carta andina refleja el predominio de una concepción centrada en la defensa. Privilegia los aspectos de control de armamentos y presupuestos militares así como la implementación de medidas de confianza mutua. Ninguna de sus partes se refiere específicamente a la seguridad ciudadana o al fortalecimiento de la

democracia como tampoco al desarrollo y la integración. Si se observa su estructura organizativa –en primera instancia el consejo andino con los ministros de Relaciones Exteriores y Defensa, luego un grupo de funcionarios, quienes son los ejecutores de las medidas de confianza mutua y seguridad, después una unidad de la secretaría de la CAN que hace el seguimiento y la verificación– se ve con claridad cómo los actores contemplados continúan siendo gubernamentales y militares. En ninguna parte la Carta andina menciona espacios que permitan la participación de actores no estatales ni contempla la inclusión de la sociedad civil, aunque sea en funciones consultivas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que si bien existe una serie de compromisos establecidos en los instrumentos de desarrollo y seguridad mencionados, no puede olvidarse la naturaleza cambiante de los conflictos internacionales, los agitados procesos en curso en cada país, así como la violencia urbana emergente y la que se articula con el crimen internacional organizado. Sus causas pueden hallarse en el desempleo creciente y la expansión del sector informal de la economía, la urbanización acelerada, las migraciones o las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, que escapan al control del Estado, como es el caso, por ejemplo, del crimen por internet (Wagner, 2002).

En síntesis, no existe un compromiso real entre los gobernantes andinos y, pese a los acuerdos subregionales en materia de seguridad, todos terminan por tomar en consideración sólo la perspectiva nacional. Tal vez por los conflictos internos y los contextos nacionales tan complejos, la definición de las amenazas a la seguridad subregional o nacional no es común sino que se establecen de acuerdo con las conveniencias políticas de

coyuntura de cada país. Debido a la incapacidad política de los gobiernos regionales para abocar agendas comunes, cada uno busca la forma de aislarse e intervenir lo menos posible o de trasladar sus problemas al vecino. En el predominio de miradas y actividades exclusivamente nacionales, es prácticamente imposible poner en marcha los acuerdos y mecanismos definidos en materia de desarrollo o de seguridad fronteriza.

COOPERACIÓN AMAZÓNICA Y SURAMERICANA

El segundo mecanismo institucional para la vecindad andino-amazónica ha sido el Tratado de cooperación amazónica que se firmó en Brasíla el 3 de julio de 1978 y contó con la participación de Brasil y de los cinco países andinos —Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela—, así como de Guyana y Surinam. Veinte años después, el 14 de diciembre de 1998, el protocolo de enmienda del Tratado creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Otca), dotada de personalidad jurídica y de competencias para celebrar acuerdos con las partes contratantes, con Estados no miembros y con otras organizaciones internacionales. Como se aprecia en el cuadro 5, el dinamismo del Tratado y de la Otca han sido más bien precarios.

La reunión de los presidentes de los países amazónicos, aunque no constituye una de las instancias ordinarias y sólo se ha celebrado dos veces en veintiséis años, sí podría servir para definir políticas sustantivas frente al patrimonio amazónico y para intercambiar opiniones y concertar posiciones, como aconteció en la primera reunión sobre la deuda externa o en la segunda sobre la conferencia de la ONU a propósito del ambiente y el desarrollo. En esos mismos veintiséis años, los ministros de Relaciones Exteriores, cuya reunión constituye

CUADRO 5
REUNIONES DEL TRATADO Y DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA

CONSEJO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA	MINISTERIALES	PRESIDENCIALES
1) Lima, 5 y 8 de julio de 1983.	1) Belem, 23 y 24 de octubre de 1980	1) Manaos, 6 de mayo de 1989.
2) La Paz, 25 y 26 de septiembre de 1986.	2) Cali, 7 y 8 de diciembre de 1983.	2) Manaos, 10 y 11 de febrero de 1992.
3) Brasilia, 16 y 18 de marzo de 1988.	3) Quito, 6 y 8 de marzo de 1989.	
4) Bogotá, 2 y 5 de mayo de 1990.	4) Santa Cruz, 7 y 8 de noviembre de 1991.	
5) Quito, 19 y 22 de julio de 1993.	5) Lima, 4 y 5 de diciembre de 1995.	
6) Lima, 10 y 11 de octubre de 1994.	6) Caracas, 6 de abril de 2000.	
7) Lima, 30 de noviembre de 1995.	7) Santa Cruz de la Sierra, 22 de noviembre de 2002.	
8) Caracas, 10 y 11 de marzo de 1997.	8) Manaos, 2004.	
9) Caracas, 5 y 6 de octubre de 1998.		
10) Caracas, 4 y 5 de abril de 2000.		
11) Santa Cruz, 21 de noviembre de 2002.		

Fuente: elaborado a partir de datos tomados de <http://www.otca.org.br>

el órgano supremo, han considerado conveniente sesionar sólo ocho veces a fin de fijar las directrices básicas de la política común en torno a nueve ejes: ambiental, indígena, salud, ciencia y tecnología, comercio y transporte, telecomunicaciones, turismo, educación y cooperación universitaria; y para definir, además, la estructura de la organización. Es de destacar que en su última reunión acordaron incorporar la defensa y seguridad de la amazonia. En esos mismos años, el Consejo de cooperación amazónica ha reunido sólo en once ocasiones a los representantes diplomáticos que tienen la tarea de velar por el cumplimiento de los objetivos y de las decisiones tomadas en las reuniones de cancilleres, recomendar la conveniencia u oportunidad de celebrar encuentros de cancilleres y preparar la agenda correspondiente, considerar las iniciativas y proyectos que presenten las partes y adoptar las decisiones que correspondan para la realización de estudios y proyectos bilaterales y multilaterales, evaluar el cumplimiento de los asuntos de interés bilateral o multilateral y adoptar sus normas de funcionamiento.

Las zonas fronterizas compartidas y la seguridad no han figurado como tales en la agenda del Tratado ni de la Otca, algunas de cuyas dimensiones se desarrollan de manera bilateral entre los países andinos y Brasil. El Tratado y las reuniones de las distintas instancias de la Organización hacen énfasis, entre otros aspectos, en el derecho de cada nación a explotar sus propios recursos amazónicos sin afectar a otros países miembros y en la libre navegación por los ríos de la cuenca. Con todo, aparece siempre la promoción de la investigación científica y tecnológica conjunta, el intercambio de información sobre flora y fauna, el desarrollo del transporte, la comunicación y

el turismo, y el estímulo de acciones comunes hacia la cooperación económica regional.

El tercer mecanismo institucional que vincula a los países andinos y a Brasil⁹ son las cumbres presidenciales suramericanas. En las dos cumbres que se han realizado hasta ahora, en Brasilia en 2000 y en Guayaquil en 2002, el propósito general expresado es el de que la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, ampliado con Chile, vayan convergiendo con su propia identidad, y Guyana y Surinam con modalidades de participación compatibles con su pertenencia a la Comunidad de Estados del Caribe (Caricom). Se ha destacado la cuestión fronteriza cuando, al poner el énfasis en la interconexión física de la región, los presidentes han señalado que las fronteras deben dejar de constituir un elemento que aisla y separa para tornarse en un eslabón de unión y en un espacio privilegiado de cooperación. Sin embargo, en sectores de las comunidades fronterizas existe el temor a que los megaproyectos de IIRSA, dirigidos a la conexión fluvial, vial, energética, de telecomunicaciones, etcétera, pasen por encima de sus poblaciones, sin ayudar siquiera a superar el círculo vicioso según el cual no hay inversionistas privados porque las zonas de frontera no cuentan con servicios de conexión internacional para la salida de mercancías, pero no se establecen estas conexiones porque no hay inversionistas.

9 No me voy a referir al acuerdo CAN-Mercosur porque hasta 2004 está concentrado en la construcción de un área de libre comercio que no se plantea los asuntos de desarrollo y seguridad fronteriza.

Los doce países suramericanos se han comprometido en las dos cumbres a adelantar, además de los proyectos de interconexión y desarrollo, otras cuestiones relacionados con la seguridad, la paz, la democracia y los derechos humanos, como lo muestra el cuadro 6. Estos asuntos se reflejan en instrumentos concretos como la "cláusula democrática", condición para la participación en futuros encuentros suramericanos que recoge medidas aprobadas por el Mercosur con el Protocolo de Ushuaia de 1998 y por la CAN con el Compromiso andino por la democracia, también de 1998. Así mismo, está sobre la mesa la creación de la zona de paz suramericana, basada en definiciones similares del Mercosur y la CAN, y el mecanismo de diálogo político y acción conjunta ante terceros. En materia de seguridad cooperativa, los avances del Mercosur constituyen ejemplos importantes para el mundo andino. Así, por ejemplo, superadas las hipótesis de conflicto entre países vecinos, se está desarrollando entre Argentina, Brasil y Chile una cooperación importante en materia de seguridad, que va desde el fomento de la confianza hasta la cooperación entre fuerzas militares y la coproducción de equipos.

CONCLUSIONES

Las definiciones andinas, amazónicas y suramericanas en materia de seguridad o de integración y desarrollo fronterizo han introducido una evolución positiva de las concepciones y los mecanismos acordados para el manejo de las zonas fronterizas, la que se observa también —aunque de manera muy incipiente— en algunas legislaciones nacionales y dispositivos binacionales, así como en ciertas prácticas cooperativas en esas mismas zonas. Incide en esa evolución conceptual el que,

CUADRO 6

DECISIONES SURAMERICANAS SOBRE SEGURIDAD, PAZ Y DEMOCRACIA

LUGAR Y FECHA	MEDIDA
Ushuaia, julio de 1998.	Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de las armas de destrucción masiva.
Brasilia, 1 de septiembre de 2000	<p>El comunicado de Brasilia, de la primera reunión de presidentes suramericanos, contiene siete ejes temáticos: la cooperación política en el fortalecimiento de la democracia y la seguridad, la lucha contra las drogas, la integración económica mediante el establecimiento de un área de libre comercio, la construcción de infraestructura para la integración y el avance conjunto hacia la sociedad de la información. Contiene, también, las estrategias para crear una zona de paz suramericana.</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Obtener niveles crecientes de transparencia y entendimiento por medio de la consulta, cooperación y fomento de la confianza. ♦ Aplicar los instrumentos de desarme y no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas. ♦ Hacer de Suramérica un área libre de minas terrestres antipersonal. ♦ Promover el diálogo y otros mecanismos pacíficos de solución de controversias. ♦ Coordinar acciones y concertar estrategias comunes en el combate a nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad de la región. ♦ Intensificar la cooperación en la lucha contra el narcotráfico, el tráfico de armas y el crimen transnacional organizado. ♦ Apoyar la comisión de seguridad hemisférica de la OEA.

LUGAR Y FECHA MEDIDA

- Adoptar medidas de transparencia y limitación de gastos en adquisición de armamentos.
 - Ratificar las convenciones interamericanas sobre transparencia en adquisiciones de armas convencionales y contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.
 - Cooperar en el desarrollo y capacitación tecnológica de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear.
 - Participar en el registro de armas convencionales de la ONU y en la relatoría de gastos militares padronizados de la OEA.
- La reunión de cancilleres de la CAN-Mercosur y Chile decide sentar las bases para la construcción de una zona de paz y cooperación teniendo en cuenta las realidades del subcontinente y la necesidad de emprender acciones de cooperación en la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos.

La Paz, 17 de julio de 2001

Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002

- La segunda reunión de presidentes suramericanos:
- Declara a Suramérica zona de paz y cooperación.
 - Proscribe el uso o la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados, el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción en masa, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región.
 - Establece un régimen gradual de erradicación total de minas antipersonal.
 - Ratifica las recomendaciones de la ONU sobre armas pequeñas y ligeras.
 - Promueve la limitación de gastos de defensa y una mayor transparencia en la adquisición de armamentos.
 - Reitera su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones.

desde los años 1990, cuando se hicieron más visibles los procesos de globalización, la subregión ha sentido la amenaza de marginamiento internacional y sus Estados han empezado a ver la limitación de muchas de sus funciones tradicionales y la necesidad de acercarse a los vecinos para responder a las nuevas circunstancias.

Esta evolución conceptual positiva muestra que ya comienza a verse la necesidad de asumir los asuntos fronterizos no como una cuestión meramente nacional o binacional, sino como una construcción subregional que responda al incremento de interdependencias entre los distintos países. En efecto, cuando las decisiones andinas y suramericanas hablan de integración fronteriza o de política exterior y de seguridad común puede apreciarse que, aunque sea teóricamente, los gobiernos han empezado a transitar de la aspiración a vincular sus fronteras sólo hacia el interior del país, de manera defensiva y de espaldas al vecino, hacia la aceptación de que éstas no son simples límites sino regiones cuyo desarrollo debe pensarse más allá de los esfuerzos unilaterales de cada Estado. Esta nueva concepción los invita, más bien, a fortalecer la interacción económica, social y cultural que han mantenido las poblaciones fronterizas y a contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de seguridad, desarrollo e inscripción internacional.

No obstante esta evolución conceptual positiva sobre fronteras, los gobiernos no toman en consideración estas definiciones para el manejo de los asuntos de desarrollo y seguridad en las fronteras. En los países miembros de la CAN o de la Otca no se ha logrado establecer y poner en marcha un marco permanente de articulación binacional entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas, y su ausencia hace imposible

desarrollar la política acordada, entre otros factores porque muchos de los problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que ocurren en las zonas de frontera no pueden resolverse nacionalmente. Existen, además, otras limitaciones importantes. La norma de la CAN está definida para los pasos fronterizos más dinámicos y no toma en consideración las diferencias existentes en las distintas zonas fronterizas andinas, que siguen siendo tratadas como un todo homogéneo cuando entre los países contiguos existen ámbitos muy distintos, que una política de integración fronteriza debe atender. La Otca no se ha planteado los aspectos fronterizos de manera explícita. Y las iniciativas de integración física que han surgido de las cumbres suramericanas tampoco consideran la articulación de regiones fronterizas, así algunos de sus proyectos tengan que ver con distintos ámbitos de frontera.

Como se aprecia en la mayoría de experiencias bilaterales reseñadas, estas constituyen aún episodios sueltos y no hacen parte de una práctica proactiva sistemática. Ni siquiera se ha podido avanzar en el desarrollo de mecanismos permanentes de vecindad entre países colindantes cuyas amplias y complejas zonas fronterizas facilitan diverso tipo de flujos, algunos ligados a redes transnacionales y, por tanto, de imposible regulación nacional. Siguen primando las concepciones y esquemas nacionales y no existe una política de regiones a partir de la cual puedan generarse dinámicas que pongan en ejecución las nuevas orientaciones. Esta situación se hace todavía más difícil porque la integración sigue estando enmarcada, fundamentalmente, en la dinámica comercial y no toma en consideración las cuestiones de desarrollo y de seguridad que hoy le plantean retos centrales a su porvenir.

La política de los gobiernos no está impulsada aún por las decisiones comunitarias. Por el contrario, en casi todas las relaciones bilaterales sigue predominando una visión de la frontera como un asunto de seguridad nacional, entendida como defensa militar. De ahí que muchas de las medidas comunitarias no se apliquen o se reduzca su desarrollo. En el caso andino, por ejemplo, las ZIF se vuelven zonas especiales nacionales, los Cebaf quedan sólo como centros nacionales de atención en frontera. Y la política migratoria entre los diferentes países de la CAN sigue siendo contradictoria. De ahí también que, muchas veces, los planes nacionales traten de impulsar un desarrollo fronterizo unilateral y dirigido sobre todo a generar asimetrías locales entre poblaciones que tienen más semejanzas entre sí que con sus respectivas capitales. Además, la falta de compromiso con una perspectiva de integración fronteriza hace que los estímulos nacionales para sus zonas fronterizas no tengan suficiente impacto.

A la hora de actuar y pese a las definiciones comunitarias, los gobiernos de la subregión no suelen asumir que desarrollo e integración fronterizas son dos procesos que se influyen y refuerzan mutuamente y que posibilitan la colaboración y complementariedad para garantizar la seguridad. Además, por el predominio de una concepción caduca de frontera, las naciones involucradas no han podido asumir los efectos diferenciados que produce el dinamismo de la liberalización comercial entre vecinos, el cual, en las áreas de mayor desarrollo, genera para algunos sectores empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local, provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías.

La reconversión de estas zonas —que requiere del apoyo de una política comunitaria a largo plazo, como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea— no ha contado aún en la zona andina con una atención binacional o subregional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHACHI, OTORONGO. 2000. "Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)", concurso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello 2000, marzo.
- ANDRADE, PABLO (coord.). 2002. "Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia". Quito. Centro Andino de Estudios Internacionales, de la Universidad Andina Simón Bolívar, marzo.
- AREA, LEANDRO. 2000. *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores. Caracas.
- BONILLA, ADRIÁN. 2001. "Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional". Flacso Ecuador.
- BRIGAGAO, CLOVIS Y VALLE FONROUGE, MARCELO. 1999. "Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua". En *Estudios internacionales*. Santiago. No. 125. Enero-abril.
- BUSTAMANTE, ANA MARLENY. 2004. "La Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander". Ponencia en el conversatorio sobre las ZIF realizado por el grupo de integración del proyecto "La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante", Bogotá, 20 de abril.
- . 2003. "Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira Norte de Santander". *Territorios*. Revista de Estudios Regionales y Urbanos, No. 10-11.

- "COLOMBIA Y SUS FRONTERAS: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos". Dirección de desarrollo territorial del DNP. 2001.
- Comisiones binacionales de vecindad*. IV tomos. Bogotá. Ministerio de Relaciones Exteriores, junio de 1994.
- GRANADOS, CARLOS. 2000. "Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano". Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica, Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas, Universidad de Costa Rica-Funpadem, 24 y 25 de agosto.
- GRUPO CONSULTIVO REGIONAL ANDINO. 2001. *Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos*. Departamento de integración del BID, mayo.
- JÁCOME, FRANCINE. 2003. *Avances y limitaciones del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica: recomendaciones para su revisión y reforma*. CRIES. Managua.
- "Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo". Documento Conpes 3155, DNP, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 20 de diciembre de 2001.
- MINDREAU, MANUEL. 2003. "Relaciones bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés". En <http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01>, 9 de octubre.
- MONTENEGRO CORAL RICARDO. 2000. "Perspectivas de la integración fronteriza". En *Revista Cancillería de San Carlos*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 27, septiembre-diciembre.
- MONTÚFAR, CÉSAR. "Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano". Quito. Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.

- OLIVEROS, LUIS ALBERTO. 2002. "El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina". Febrero.
- POLICY PAPER "Desarrollo transfronterizo e integración andina. Escenarios para Colombia". No. 10 Grupo de integración del proyecto "Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante". Socorro Ramírez y Edgar Vieira (coords.). Junio de 2004.
- RAMÍREZ, JOSÉ LUIS. 1997. "Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto". En Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (coords.). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa*. Siglo del Hombre Editores-IEPRI Universidad Nacional. Bogotá.
- RAMÍREZ, SOCORRO. 2003. "Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto". En Jorge Domínguez (comp.). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Siglo XXI eds. Argentinos-Flacso Chile-Universidad de Belgrano. Buenos Aires.
- . 2004. "Colombia y sus vecinos". En *Nueva Sociedad*. Caracas, No. 192, julio-agosto..
- . 2002. "El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos". *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*. Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional. Bogotá.
- . 2004. *Intervención externa en conflictos internos. El caso colombiano (1996-2003)*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- . 2001. "De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano". En *Fronteras en el Gran Caribe*. Flacso. Santo Domingo.
- . 2001. "Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano". En *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*. RET Universidad Nacional. Bogotá.

- . 2001. "La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia". En *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. IEPRI-Planeta. Bogotá.
- . 2002. "La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia". En *Análisis Político*. IEPRI, No. 46. Mayo-agosto. Bogotá.
- RAMÍREZ, SOCORRO Y HERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL . 2003. "Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes". En Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.). *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*. Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela (UCV)-Convenio Andrés Bello (CAB).
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO. 2003. "La construcción de una alianza estratégica. El caso de Chile y Argentina". En Jorge Domínguez (comp.). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Siglo XXI eds. Argentina-Flacso Chile-Universidad de Belgrano. Buenos Aires.
- WAGNER TIZÓN, ALLAN. 2002. "Democracia y seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana". Ponencia presentada en el seminario internacional "La Comunidad Andina y el Mercosur de cara a la integración: ventajas y desafíos". Buenos Aires. Octubre.

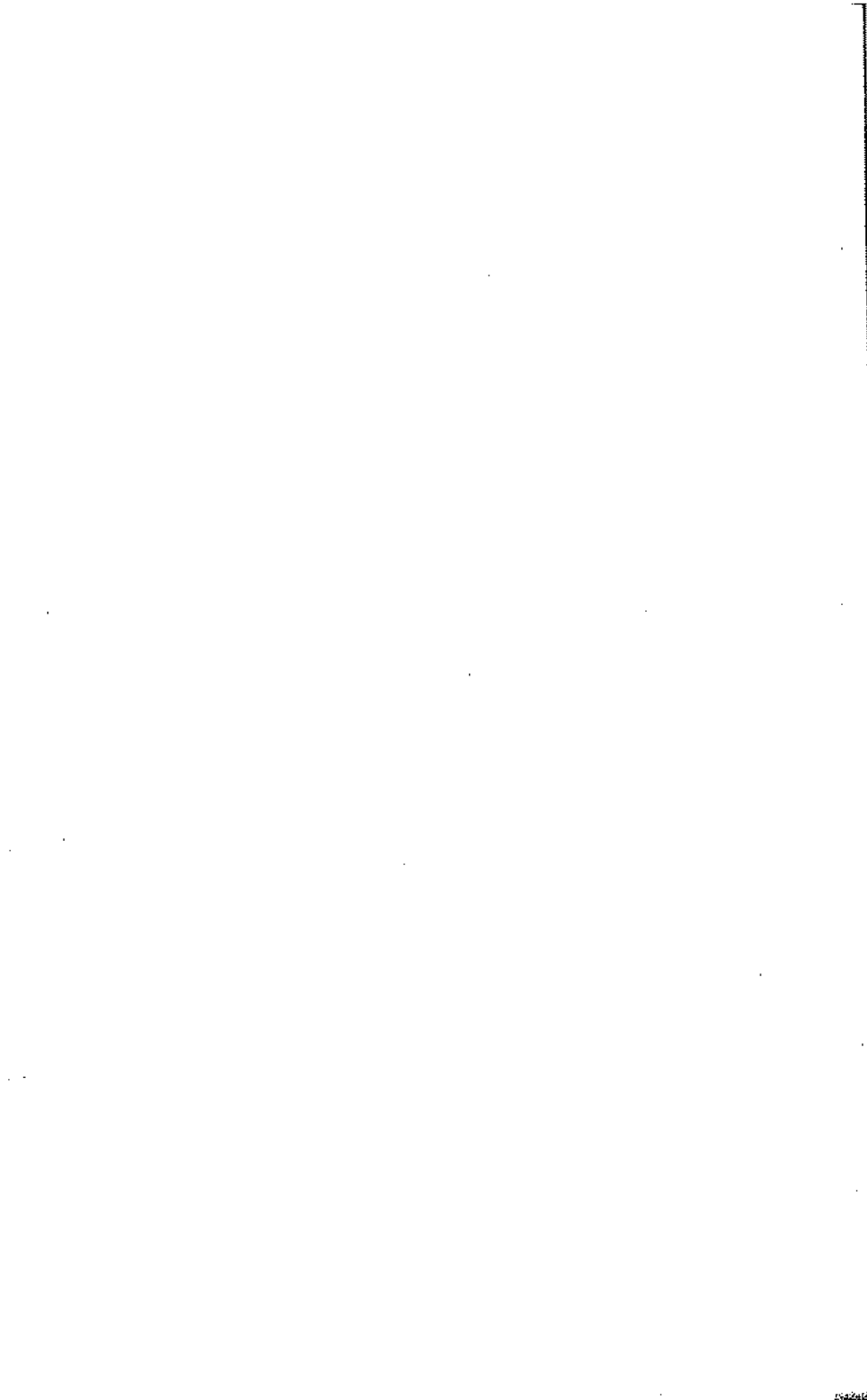


SIGLAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALTI	Área Liberada de Terrorismo Internacional
ATA	Programa de Asistencia Antiterrorista
ATPA	Andean Trade Preference Act/Ley de preferencias arancelarias andinas
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga.
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe
CEBAF	centros binacionales de atención fronteriza
CCT	Comité contra el Terrorismo
CIA	Central de Inteligencia Americana
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas
COMBRIFRON	Comisiones Binacionales Fronterizas
CONACUID	Comisión Nacional contra el Uso Ilícito de las Drogas (Venezuela)
CONSEP	Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Sicotrópicas (Ecuador)

CPI	Corte Penal Internacional
CTV	Confederación de Trabajadores de Venezuela
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
ESG	Estrategia de Seguridad Nacional (Estados Unidos)
FAN	Fuerza Armada Nacional (Venezuela)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FEDECÁMARAS	Federación de Cámaras y Asociaciones de Producción de Venezuela
FESCOL	Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOL	Forward Operation Location
IEPRI	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia
IIRSA	Iniciativa de Integración Regional Sudamericana
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de las Drogas
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PEC	política exterior común (Comunidad Andina de Naciones)
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PIB	producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SGP	sistema generalizado de preferencias (Unión Europea)
SIVAM	sistema de vigilancia amazónica (Brasil)
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TNP	Tratado sobre no proliferación de armas nucleares
UCV	Universidad Central de Venezuela
ZIF	zona de integración fronteriza



Autores

ADRIÁN BONILLA

Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador. Sociólogo, con posgrado en ciencias políticas de Flacso-Ecuador; Ph. D. en estudios internacionales y M. A. en asuntos interamericanos, ambos de la Universidad de Miami. Autor de varios libros sobre conflicto y de numerosos artículos en publicaciones académicas de América latina y Estados Unidos.

PABLO CELI

Catedrático en la Universidad Central del Ecuador, Universidad Internacional, Academia de Guerra del Ejército, Academia de Guerra de la Fuerza Aérea y del Instituto Nacional de Guerra del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Doctor en filosofía y en ciencias internacionales. Licenciado en sociología y ciencias políticas. Diplomado en seguridad y políticas de defensa. Investigador y autor de varios estudios y publicaciones sobre relaciones internacionales, seguridad y políticas de defensa. Asesor político del presidente de la república del Ecuador y del gabinete ministerial del Ministerio de Defensa.

MARCO CEPIK

Profesor de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre. B. A. en historia de la Universidad de Minas Gerais y M. A. en ciencias políticas de la misma; Ph. D. en ciencias políticas del Instituto

Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Es autor de numerosos libros, y ha publicado artículos en español, inglés y portugués en revistas de Brasil y otros países.

ALCIDES COSTA VAZ

Director y profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Doctor en ciencias sociales. Autor de libros y artículos sobre seguridad e integración regional y política exterior de Brasil. Ha sido secretario ejecutivo del Instituto Brasileiro de Relaciones Internacionales (IBRI) e investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la presidencia de la república de Brasil.

ALEXANDRA GUÁQUETA

Directora académica de la Fundación Ideas para la Paz. D. Phil. en relaciones internacionales, Universidad de Oxford. Investiga sobre relaciones Estados Unidos-Colombia, narcotráfico, conflicto armado y responsabilidad social corporativa. Ha sido consultora del Congressional Research Service de Estados Unidos en Washington, y analista en temas de riesgo político para la firma Jane's. En 2001-2002 fue Asociada Senior del Internacional Peace Academy en Nueva York, donde participó en el programa Agendas económicas de los conflictos armados. A su regreso a Colombia estuvo vinculada año y medio al sector privado, trabajando para Occidental de Colombia.

FRANCISCO LEAL BUITRAGO

Profesor titular del departamento de ciencia política de la Universidad de los Andes (Bogotá) y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia. Sociólogo, Ph.D. de la Universidad de

Wisconsin, Estados Unidos. Fundador de las revistas *Estudios Rurales Latinoamericanos*, *Análisis Político* y *Revista de Estudios Sociales*. Autor de los libros *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia, tomo I; Análisis histórico del desarrollo político nacional 1930-1970; Estado y política en Colombia; Clientelismo: el sistema político y su expresión regional; El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia; y La seguridad nacional a la deriva: del Frente Nacional a la posguerra fría*. Autor de numerosos artículos en libros y revistas.

CÉSAR MONTÚFAR

Profesor del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Ph. D. departamento de ciencias políticas, New School for Social Research; editor de la revista *Comentario Internacional*; y director de Participación Ciudadana.

JUAN RAMÓN QUINTANA TABORGA

Director del Observatorio de Democracia y Seguridad de la Universidad de la Cordillera. Sociólogo, especialista en seguridad pública, paz y conflicto. Investigador del Programa de Investigaciones Estratégicas en Bolivia (Pieb), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso, Argentina), Instituto Francés de Estudios Andinos (Ifea, Perú). Ha publicado varios libros, ensayos y artículos en diversos medios académicos nacionales e internacionales.

SOCORRO RAMÍREZ

Profesora titular del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia (Bogotá).

Doctora en ciencia política, diploma de estudios en profundidad en relaciones internacionales, magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, y licenciada en historia.

Autora de los libros *Intervención externa en conflictos internos. El caso colombiano (1996-2003)*; *Los No Alineados ¿Voceros del Sur? A propósito de la presidencia colombiana del Movimiento*; y coautora de *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*; *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*; *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*; *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa*; *Actores en conflicto por la Paz, El proceso de paz durante el gobierno de Belisario Betancur 1982-1986*. Autora de numerosos artículos en libros y revistas nacionales e internacionales.

CARLOS A. ROMERO

Profesor titular en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. Politólogo, obtuvo su título en 1978, el de master en ciencias políticas en 1979 y el de doctor en ciencias políticas en 1989. Autor de varios libros y artículos relacionados con su especialidad.

ANA MARÍA SANJUÁN

Directora del Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela, miembro del Grupo Académico Colombo-Venezolano y del Centro de Estudios de América, también de la Universidad Central de Venezuela

MARCO VELARDE RODRÍGUEZ

Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (Idepe). Profesor del curso de derecho internacional público de la Academia

Diplomática del Perú. Abogado licenciado en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Graduado en el curso de administración y planeamiento para la defensa por el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) con sede en Washington. Especialista en temas de derecho internacional y de seguridad hemisférica e internacional.