



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

158

LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD
EN IBEROAMÉRICA

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ
MELLADO



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

158

LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD
EN IBEROAMÉRICA

Diciembre 2012

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2012

NIPO: 083-12-164-2 (edición papel)
ISBN: 978-84-9781-767-7 (edición papel)
NIPO: 083-12-163-7 (edición en línea)



NIPO: 083-12-162-1 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9781-768-4 (edición libro-e)

Depósito Legal: M-28678-2012
Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa
Tirada: 500 ejemplares
Fecha de edición: diciembre 2012

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.
Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.



MINISTERIO
DE DEFENSA

*CENTRO SUPERIOR DE
ESTUDIOS DE LA DEFENSA
NACIONAL*

*INSTITUTO ESPAÑOL DE
ESTUDIOS ESTRATÉGICOS*

Grupo de Trabajo número 03/2011
**LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD EN
IBEROAMÉRICA**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación

SUMARIO

PRESENTACIÓN

Miguel Ángel Ballesteros Martín

Miguel Requena

INTRODUCCIÓN

Enrique V. Iglesias

Capítulo I

SEGURIDAD INTERNACIONAL, EL ESPACIO Y POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA

Francisco Rojas Aravena

Capítulo II

CRISIS FINANCIERAS EN LAS ORILLAS DEL ATLÁNTICO Y DEL PACÍFICO: ESBOZOS DE POLÍTICAS Y RELATOS

José Juan Ruiz Gómez

Capítulo III

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LATINOAMÉRICA: ANTECEDENTES Y CAMBIOS

Alejo Vargas Velásquez

Capítulo IV

EL CRIMEN ORGANIZADO EN IBEROAMÉRICA

Raúl Benítez Manaut

Capítulo V

LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN EL COMBATE CONTRA LA VIOLENCIA CRIMINAL

Sonia Alda Mejías

Capítulo VI

LA EMERGENCIA DEL BRASIL COMO ACTOR GLOBAL Y LA SEGURIDAD

Hector Luis Saint-Pierre

Capítulo VII

EL ANCLAJE SURAMERICANO DE INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Pablo Celi de la Torre

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Miguel Ángel Ballesteros Martín
Miguel Requena

La colaboración bidireccional entre España y los países iberoamericanos en materia de seguridad y defensa tiene una larga tradición que en estos últimos tiempos ha ido más allá de las muchas experiencias compartidas a lo largo de la historia para verse incrementada por el fenómeno de la globalización. Las nuevas condiciones de la globalización nos han llevado a compartir intereses y han contribuido a estrechar aún más esas relaciones.

Desde su creación, el Instituto Español de Estudios Estratégicos ha promovido el debate civil-militar sobre los temas relacionados con la defensa. Teniendo en cuenta que la globalización incide de manera muy especial sobre gran parte de los ámbitos de la seguridad y la defensa, resulta necesario abrir ese debate a analistas y expertos internacionales, y singularmente a aquellos que por su mayor cercanía y conocimiento ayudan a comprender los problemas de cada región geopolítica y nos aproximan a las posibles soluciones.

La cercanía cultural y lingüística de los países iberoamericanos facilita sin duda el acercamiento y el debate. El Instituto Español de Estudios Estratégicos, en su continua innovación, ofrece la plataforma de información y conocimiento que constituye su página web, cual ágora donde intercambiar ideas sobre seguridad y defensa a analistas civiles y militares de ambos lados del Atlántico.

Con esta perspectiva, el IEEEE, con la colaboración del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, presenta este Cuaderno de Estrategia dedicado a Iberoamérica bajo el título *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*. El contenido del cuaderno se concreta en el trabajo de cinco grandes especialistas iberoamericanos —como son Francisco Rojas, Raúl Benítez, Alejo Vargas, Pablo Celi y Héctor Saint-Pierre— quienes, junto con dos expertos españoles —José Juan Ruiz y Sonia Alda—, han conformado un equipo de una calidad excepcional. A todos ellos les queremos manifestar públicamente nuestra gratitud por el trabajo realizado.

La coordinación de un plantel de especialistas de este nivel la ha realizado Enrique V. Iglesias, secretario general iberoamericano, quien ha proporcionado al equipo el impulso y la cohesión necesarios para que esta obra sea mucho más que la suma de las partes.

Es de justicia agradecer la labor desarrollada por Fernando García Casas, diplomático de gran experiencia, jefe de gabinete de la Secretaría General Iberoamericana, cuya labor inestimable ha contribuido de forma decisiva a la publicación de esta obra.

INTRODUCCIÓN

LOS DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA

Enrique V. Iglesias

Cuando los Directores del Instituto Español de Estudios Estratégicos, General Miguel Ángel Ballesteros, y del Instituto Gutiérrez Mellado, don Miguel Requena, me propusieron coordinar la edición del presente volumen, sentí una cierta inquietud, pues, aunque la oferta me honraba, se trata de un ámbito al que no he dedicado de manera preferente mi atención y mis trabajos.

Consideré, sin embargo, pese a esta salvedad, que el empeño merecía la pena, y a ello me puse con interés. Creo que el resultado –que el atento lector tiene entre sus manos– es un fruto digno, producto del esfuerzo de un selecto grupo de autores y especialistas que han hecho que mi tarea fuera realmente sencilla.

Son todos reconocidos expertos en las materias que tratan, y de ahí que las reuniones de coordinación que hemos celebrado, usando con frecuencia las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se hayan convertido en un enriquecedor intercambio de ideas, experiencias y valores.

El momento actual es, ciertamente, muy adecuado para este tipo de reflexión. Como he escrito recientemente, América Latina tiene ante sí grandes oportunidades en una situación, como es la actual, en la que conviven una crisis profunda y asimétrica, una globalización sin precedentes y un cambio muy significativo en la distribución de la renta, la riqueza y el poder económico mundial.

El aprovechamiento de tales oportunidades precisa de un esfuerzo individual, y a la vez coordinado, de los países de la región. Un esfuerzo que exige una mayor integración económica y una relación con el resto de la comunidad internacional basado en ganancias de productividad y en el aprovechamiento pleno de las capacidades de sus recursos humanos.

Resulta hoy esencial para América Latina mirar a Asia, pero es también muy importante profundizar la relación histórica con Norteamérica, con la península Ibérica y con Europa. En este denso entramado de relaciones, la comunidad iberoamericana tiene una oportunidad única para aprovechar sus instrumentos culturales, económicos y humanos interrelacionados hoy, quizá, de una manera más estrecha y compleja que en anteriores épocas históricas.

Y es también fundamental, si de verdad se quiere aprovechar lo que ya se conoce como «la década de las oportunidades», continuar con las buenas políticas macroeconómicas y abordar una transformación profunda de los mecanismos de integración, de la innovación y el conocimiento, de las infraestructuras y de las comunicaciones.

Continuamos acarreado un conjunto de problemas aún no resueltos, de los que no solo por la orientación del presente libro, sino porque creo que son nuestros verdaderos cuellos de botella, quiero destacar tres:

- la educación de calidad y en condiciones de igualdad de acceso;
- la transformación del Estado, y
- los desafíos de la seguridad.

Por eso, considero que esta publicación es muy útil. Desde una perspectiva pluridisciplinar, se consideran en profundidad cuáles son los activos regionales y cuáles las carencias, y se aborda desde distintos ángulos la aparente paradoja de cómo América Latina, que es una región que privilegia la paz y que ha resuelto de forma pacífica y recurriendo a mecanismos regionales todas sus controversias políticas, puede a su vez verse acosada.

Un acoso que se convierte en una grave amenaza a la convivencia en libertad de sus poblaciones y a su institucionalidad democrática, como es la agresión intensa y multiforme del crimen organizado. Los 55.000 muertos de México, los 28.000 de Honduras de los últimos años, o las regiones que el narcotráfico controla dentro de alguno de nuestros países constituyen una seria amenaza a la paz interna del presente y a la continuidad en el futuro de una vida democrática de calidad.

Esta es la perspectiva que aborda Raúl Benítez en su estudio, donde explica que algunos gobiernos en regiones clave alrededor del mundo están penetrados y debilitados por el crimen organizado, y alerta del riesgo de que ciertos sistemas democráticos, todavía frágiles, sucumban ante poderes fácticos y grupos de poder económico que se basan en actividades ilegales y criminales.

Por su parte, Alejo Vargas considera la lucha contra el terrorismo en América Latina con una breve mirada histórica, tratando las expresiones guerrilleras en el contexto de la Guerra Fría, el final de la misma y cómo este mundo experimentó una transformación radical tras los atentados del 11-S y del 11-M. Incide también en la readecuación de las estrategias contra insurgentes y las propias Fuerzas Armadas en un momento en el que las viejas guerrillas se relacionan funcionalmente con las actividades del narcotráfico y cómo esto incide en la gobernabilidad y estabilidad de los Estados.

Destaca el profesor Francisco Rojas el aumento desmedido de la violencia y la seguridad y el peligro de una militarización de la respuesta a la misma. Para el autor, es crucial evitar la superposición de roles entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad. Analiza también la relación

de América Latina como bloque con otras regiones del mundo, como Estados Unidos y la zona Asia-Pacífico, señalando que la principal relación es económica y que, en términos de seguridad y defensa, las relaciones se han desarrollado de forma bilateral.

Por su lado, Sonia Alda analiza la implicación de las Fuerzas Armadas en su lucha contra la violencia y explica los matices que, en el abordaje de esta problemática, existen entre México, Centroamérica, la región Andina y el Cono Sur. La investigadora reflexiona sobre la profunda reconfiguración de las fuerzas para llevar a cabo este cometido, aumentando, por un lado, la eficacia y, a su vez, asegurando los derechos y garantías democráticos imprescindibles.

En su contribución, Héctor Luis Saint-Pierre se concentra en la emergencia de Brasil como actor global y sus implicaciones para la seguridad. Hay aspectos inteligentemente críticos en su estudio sobre cómo ocupar espacios de influencia, sobre las diferencias sociales y la situación racial. Es importante lo referido a la relación con los vecinos de América del Sur, desde la óptica de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano, iniciativas ambas que tal vez crean una inédita situación de estabilidad a la región que permite augurar un desarrollo progresivo en armonía y seguridad. No obstante, sostiene el autor que el estatus político internacional conquistado por Brasil no está, hasta el momento, amparado por una estatura estratégica acorde.

En su texto, Pablo Celi nos ilustra sobre el anclaje iberoamericano de integración y seguridad nacional, tendente este a configurarse como un subsistema diferenciado en el sistema internacional, a partir de una identidad regional en construcción orientada a una autonomía política, económica y de seguridad y defensa.

Confluyen en esta nueva regionalización modelos y procesos de distinta escala y dimensión. Eso genera una variedad de iniciativas que exigen a futuro unas líneas de continuidad claras y coherentes. En esta comunidad de seguridad regional en ciernes, la UNASUR aflora con gran vitalidad política como un espacio de confluencia y equilibrio en la región, formulador de consensos de nuevo tipo entre los Estados del área, no limitados a mecanismos tradicionales de confianza y cooperación.

En cuanto a José Juan Ruiz, que aportó su texto en un momento de cambio entre sus antiguas y nuevas responsabilidades profesionales, siempre vinculadas a la región, centra su análisis en la interrelación económica entre España y América Latina. Tiene muy clara la idea de que España tiene que volver a poner a la región en el centro de sus prioridades; una

región que ha cambiado para bien, con buenos equilibrios macroeconómicos, instituciones razonables y niveles aceptables de seguridad jurídica y estabilidad social.

Considera Ruiz que los sistemas bancarios de la región son solventes y que también, a diferencia de los años 90, la financiación del sector público no «expulsa» al sector privado de los mercados de capitales domésticos, o presiona las primas de riesgo en los mercados internacionales hasta niveles inasumibles.

Latinoamérica, además de vadear bien la crisis, se está construyendo como región económica. Hay en la región hambre de éxito, de no quedarse atrás y de responder a las ilusiones y ambiciones de sus clases medias emergentes de los amplios sectores de su población que están saliendo de la pobreza.

He dicho en los últimos tiempos que creo que nos encontramos ante un cambio de época; en un momento en que se abren las puertas hacia una nueva economía, una nueva sociedad y un nuevo sistema de relaciones internacionales.

Dejamos atrás un tiempo en que hemos tenido luces y sombras. Luces de vigencia de un equilibrio entre Estado y mercado; de globalización de las comunicaciones, la economía, las inversiones; de una gran transformación social en curso.

Hemos tenido, tenemos también, las sombras y los desafíos de la desigualdad, la del desempleo o la de la sobredimensión del sistema financiero internacional.

Hay diferentes Américas Latinas, y estas han pasado a ser un gran laboratorio social, económico y político. Reconocemos ahora el mestizaje como un activo propio; hemos dejado atrás ominosas dictaduras para tener democracias arraigadas en la sociedad, y hemos pasado por las más variadas experiencias económicas, del liberalismo extremo a la planificación central.

En este análisis somero de nuestra realidad, estoy convencido de que si somos capaces de llevar a cabo una revolución en la educación, en la productividad, en las políticas sociales y en la seguridad tenemos ante nosotros un futuro promisorio.

Nuestra responsabilidad, por tanto, será trabajar para que todos nos entendamos, para evitar los grandes conflictos y para fomentar el respeto de los unos a los otros con un código mínimo que entre todos acordemos. Creo que el presente volumen es un paso, ilustrado con diversas miradas, en esa buena dirección.

CAPÍTULO PRIMERO

SEGURIDAD INTERNACIONAL, EL ESPACIO Y POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA⁽¹⁾

Francisco Rojas Aravena

RESUMEN:

El autor distingue entre la seguridad interior de cada país y la tentación de utilizar las Fuerzas Armadas en las tareas policiales.

Palabras clave:

Seguridad, Defensa, América Latina, EEUU.

ABSTRACT:

The author distinguishes between the internal security of each country and the temptation to use the armed forces police tasks.

Key words:

Security, Defense, Latin America, USA.

⁽¹⁾ Este trabajo se nutre de varias ideas espuestas en otros artículos realizados por el autor. El autor agradece a Tatiana Beirute su ayuda y contribución a este trabajo

■ INTRODUCCIÓN

El sistema internacional se encuentra en un acelerado proceso de cambios en las últimas dos décadas que se manifiestan tanto en los grandes actores internacionales, las superpotencias, como en los países más pequeños. El fin de la Guerra Fría generó los más importantes cambios en el sistema internacional en cincuenta años. Atentados del terrorismo transnacional, a partir del 11 de septiembre de 2001, volvieron a cambiar las prioridades transformando la seguridad en el tema prioritario. Con la crisis financiera del año 2008 nuevamente se generaron cambios en el sistema global. Es un proceso que no termina de concluir, de estabilizar los procesos y las relaciones de poder. Corresponde a transformaciones aceleradas que impactan de diversa manera a las distintas regiones en el mundo y a todos los habitantes del planeta.

Recientemente, los riesgos para la democracia, la estabilidad, el desarrollo humano y la integración se han incrementado de manera fundamental con la crisis financiera global, que expresa el agotamiento del modelo neoliberal. Durante casi tres décadas este paradigma primó en el mundo, y con él la desregulación del mercado. La crisis muestra su grave repercusión tanto en los países desarrollados en sus consecuencias como en los en desarrollo. Sus repercusiones afectan al mundo entero. Los mecanismos internacionales que deberían haber alertado y establecido señales de alarma no previnieron y tampoco previeron las graves consecuencias de la desregulación ni de la crisis global y la recesión resultantes. Un capitalismo centrado en la especulación y no en la economía real hace crisis y desmorona Estados, instituciones y riqueza, generando deudas, a la vez que erosiona los regímenes democráticos de Occidente. También pone en peligro al mayor proceso de integración: la Unión Europea (UE). Este proceso de integración posibilitó más de medio siglo de paz y estabilidad en esa zona y proyectó estabilidad y la mayor cooperación internacional al desarrollo hacia diversas regiones del planeta. En la actualidad, dada la profundidad de la crisis, algunos autores señalan que «es hora de pensar lo impensable»⁽²⁾, al señalar que algunos países deberán salir de la zona Euro, y la UE deberá tomar medidas institucionales, incluido un nuevo tratado.

La situación europea es compleja, como señaló Felipe González: «Ha desaparecido ese planteamiento de la civilización europea de posguerra, cuando se produjo el cambio de la patología de la guerra por la ética de la construcción de la convivencia, eso de, en lugar de resolver los problemas a cañonazos, vamos a resolverlos diciéndole a la gente lo que uno piensa,

⁽²⁾ SOROS, George (2011) «Es hora de pensar lo impensable en Europa», en *La Nación*. Costa Rica: 19 de septiembre de 2011, pp. 40A.

no temiendo la verdad. Pero, claramente, hay una especie de servilismo... nadie se atreve»⁽³⁾ a decir la verdad.

Como consecuencia de los impactos sociales y políticos de esta crisis, y de sus resultados catastróficos en muchos países, se cuestiona la capacidad de los liderazgos nacionales e internacionales sobre la gobernanza global y sobre la habilidad para la estabilización democrática nacional. Los impactos sociales llevan a una mayor exclusión, en particular, de sectores que demandan atención. Las sociedades se resisten a caer en la pobreza. Esta exclusión, además, tiende a ligarse con miradas que demandan un mayor peso de lo nacional, incrementando la xenofobia. Todo ello en un contexto en el cual Internet posibilita y facilita la interconexión y la comunicación entre actores a nivel local, nacional y mundial.

De hecho, un aspecto esencial que debe ser considerado de manera prioritaria es la velocidad de los cambios globales. Estos afectan al tiempo y al espacio. En la actualidad todo ocurre en «tiempo real», lo que obliga a tomar decisiones sobre eventos muy lejanos, pero que en el contexto de la globalización inciden en forma inmediata en las diversas áreas del mundo. Ello genera un sentido de urgencia permanente. Adicionalmente, el espacio ha cambiado, los fenómenos locales se transforman en hechos internacionales y, por lo tanto, el espacio es simultáneamente internacional, nacional y local. Lo anterior obliga con mayor fuerza a concordar y visualizar alternativas multilaterales en las cuales la participación local y nacional deben asegurarse. Es en el ámbito local donde se concretan las acciones y cuyas consecuencias permean el ámbito nacional y global. El derrame de decisiones locales al sistema internacional ocurre en forma inmediata sobre la base de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Asimismo, todos los asuntos de carácter transnacional en esta nueva etapa del sistema internacional poseen una connotación *interméstica*, es decir, internacional y doméstica de forma simultánea. Ninguno de los principales temas de la agenda global es meramente «internacional», sino que la globalización y la revolución en las comunicaciones han permeado todos los espacios nacionales y domésticos y por lo tanto se requiere actuar simultáneamente en ambas dimensiones. Esto reafirma la necesidad de un multilateralismo cooperativo y eficaz, capaz de gobernar la globalización.

Por otra parte, esta conjunción de variables hace que la mayoría de los problemas tengan un carácter multidimensional y que sea necesario tener y construir visiones integrales y holísticas. Así como ningún Estado es capaz de resolver los problemas por sí mismo, ningún problema puede ser resuel-

⁽³⁾ GONZÁLEZ, Felipe (2011). Debate. «El Momento Político de América Latina». Fundación Carolina. España.

to sobre la base de una especificidad única. Esto plantea nuevos desafíos para la estabilidad, se requiere desarrollar marcos conceptuales adecuados para incorporar estas características multidimensionales en los análisis y en el desarrollo de las políticas públicas que puedan satisfacer los requerimientos de los bienes públicos globales, regionales y las demandas que se generan en cada uno de los países.

En la región de América Latina y el Caribe, en el ámbito de la cooperación regional y bilateral, se constatan importantes iniciativas de cooperación. Existe un esfuerzo grande por desarrollar cooperación política. El Grupo de Río tuvo una larga existencia y dio paso, junto con la Cumbre de América Latina y el Caribe para la Integración y el Desarrollo (CALC), a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que aborda los temas políticos y los temas de desarrollo de manera integral. El foco es la voluntad política regional para concertar, concordar y asociarse en áreas específicas y darle un mayor peso a la región en su desarrollo y en sus vínculos con el sistema internacional.

Partiendo de este marco general de cambios en el tiempo, el espacio y las interconexiones, sumado a una revalorización de la política y de la búsqueda de la cooperación, este trabajo da una visión de la posición de América Latina en el sistema internacional, poniendo un énfasis especial en lo referido a los temas de defensa y seguridad internacional.

■ CAMBIOS GLOBALES. UNA LARGA Y COMPLEJA TRANSICIÓN INTERNACIONAL⁽⁴⁾

Como he señalado, el sistema internacional está atravesando una serie de importantes transformaciones. En términos geoeconómicos se observan cambios importantes en el eje de gravedad de los asuntos mundiales. En la década de los noventa las economías desarrolladas representaban el mayor peso en la economía internacional. En la actualidad, desde poco después del 2000, y particularmente al término de esta década, lo que se observa es que los países en desarrollo son los que representan el mayor peso en la economía mundial, tendencia que se incrementará en las próximas décadas. En el caso específico de América Latina, parte importante de su crecimiento está ligado al crecimiento del Asia-Pacífico, en especial de China. De acuerdo con el expresidente de Chile, Ricardo Lagos⁽⁵⁾, por cada punto

⁽⁴⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2011a). «América Latina y el Sistema Internacional». Presentación en el Seminario Internacional *Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global*, realizado por FLACSO Secretaría General, la Fundación Carolina y CIDOB los días 4 y 5 de julio de 2011.

⁽⁵⁾ LAGOS, Ricardo (2011). «Crecimiento, Desarrollo y Nuevas Verdades», en ROJAS ARAVENA, Francisco (coordinador). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para*

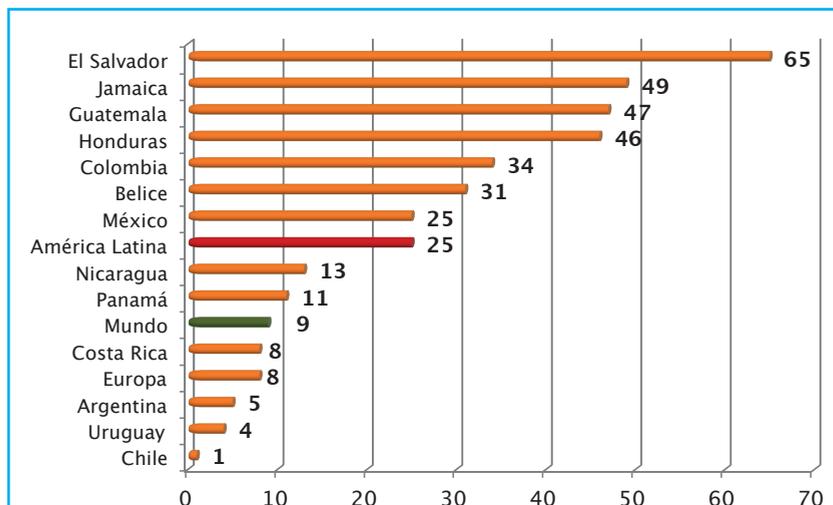
que crece China, algunos países de América Latina (Chile, Perú, Colombia, Brasil, Argentina) crecen un 0,4%.

Un segundo gran cambio global tiene que ver con el cambio demográfico. A finales del año 2011 nació el ciudadano número siete mil millones del mundo. El secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, señaló que desde la creación de esta Organización, la población se ha triplicado, y en el lapso de poco menos de quince años alcanzará los ocho mil millones de personas, cifra que estará concentrada en un 65% en África y Asia. Los cambios demográficos inciden en la estratificación del poder, pues este no solo está vinculado al crecimiento del producto interior bruto, sino además al lugar donde se ubica la población. En veinte años más se estima que el 50% de la población mundial vivirá en China, India, Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y Rusia, y que estos países, a su vez, concentrarán el 70% del producto mundial. Esto significa que si se mira dónde estarán los jóvenes en el próximo período, será en el Asia-Pacífico donde tendrán un peso muy significativo.

En tercer término, junto con los cambios geoeconómicos y los cambios demográficos, están los grandes cambios geopolíticos. Se está ante un mundo con muchos actores con creciente poder. En el actual sistema internacional el Estado, si bien sigue siendo el actor privilegiado, dejó de ser el único. Este es un proceso que ya se detectaba desde inicios de la década de los años 70, el cual se aceleró con el fin de la Guerra Fría y la globalización. En la actualidad otros actores adquieren significación, presencia, influencia y capacidad de poder. Son nuevos actores que van desde las tradicionales empresas transnacionales o multinacionales a ONG de la sociedad civil preocupadas por los más diversos temas. Muchos de estos actores desempeñan papeles positivos en el sistema internacional, contribuyendo a su estabilidad; pero también en la actualidad la emergencia del terrorismo global y del crimen organizado, con un carácter cada vez más planetario, producen un efecto contrario, disociador y disruptivo en el conjunto del sistema y mucho más grave en algunas regiones del mundo. Cabe destacar que todos los actores sociales se encuentran globalizados e interconectados y esto es un fenómeno político nuevo que reafirma el carácter *interméstico* de las acciones políticas y del carácter de los riesgos y desafíos a que se enfrentan.

En América Latina, el cambio geopolítico principal es la emergencia de Brasil como actor global y la fragmentación de la región en un área norte y un área sur que toman decisiones de construir alternativas y proyectos diferenciados, más allá de la búsqueda de una identidad regional. La crisis financiera ahonda las diferencias entre ambas subregiones latinoamericanas.

Tabla 1.1. Homicidios por 100.000 habitantes



Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. 2009-2010

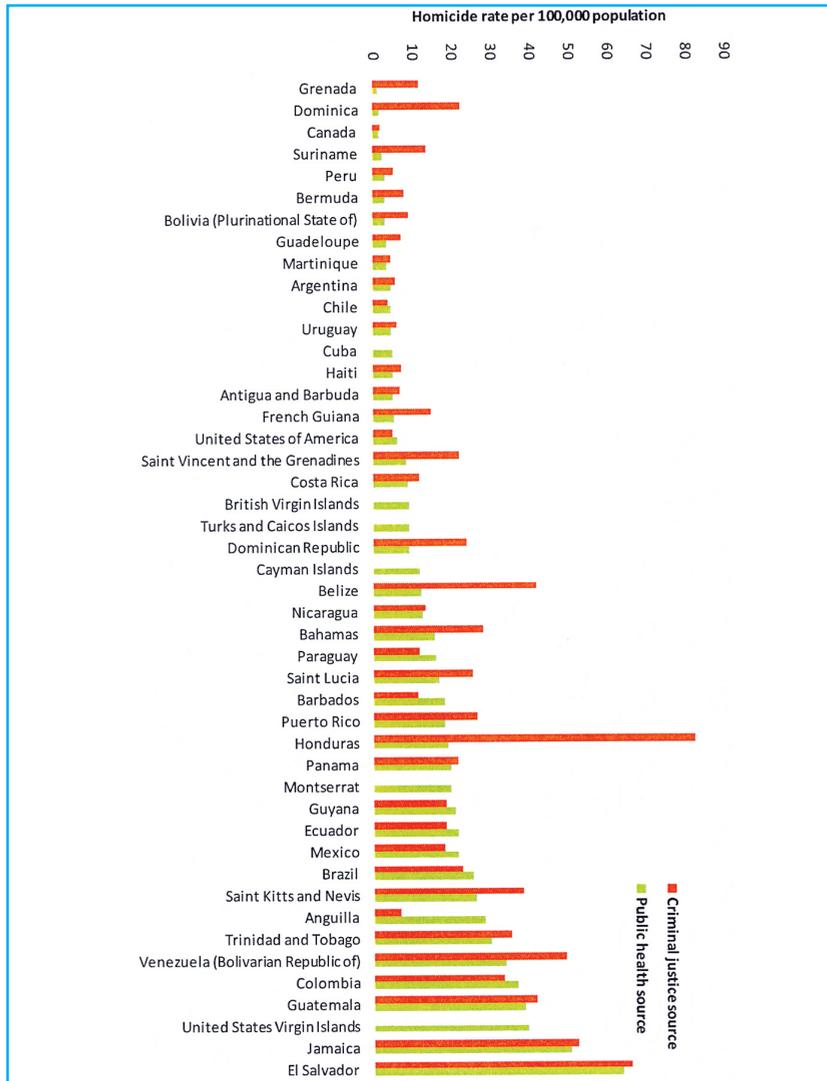
Asimismo, la región es una zona de paz. A partir de la década de los 90 se desarrolló un sistemático proceso tendente a resolver los problemas que afectaban a la soberanía nacional y los contenciosos límites entre los distintos países de América Latina. Se avanzó de manera sustancial en este marco, de igual forma se produjeron a mediados de la década de los 90 importantes avances en materia de confianza mutua y seguridad. El advenimiento democrático reafirmó esta perspectiva. Adicionalmente, se puede señalar que América Latina tiene, en promedio, uno de los gastos militares más bajos del mundo. Por otra parte, la región es una zona desnuclearizada y ha suscrito la inmensa mayoría de los tratados internacionales que controlan o restringen las capacidades bélicas o que promueven el desarme y el control de armamentos.

Continuando con el campo militar es importante destacar también el nuevo desafío al que se enfrentan los países latinoamericanos respecto al papel de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana. La violencia en la región es preocupante. Las tasas de homicidios en países como Jamaica, El Salvador, Guatemala y Honduras son mayores a 45 por cada cien mil habitantes⁽⁶⁾. Ante el aumento desmedido de la violencia y la inseguridad, y la cada vez mayor presencia del crimen organizado, algunos países

⁽⁶⁾ Es importante señalar que un desafío importante para los países iberoamericanos es mejorar y homologar el registro y las estadísticas en materia de seguridad, pues para poder lograr mayor efectividad en la forma en que se enfrentan las diferentes problemáticas es importante conocerlas a fondo. De ahí que debe superarse el subregistro, la invisibilización de ciertas formas de violencia y las dificultades para la comparación de datos.

han optado por militarizar sus respuestas. La ausencia de la definición de los roles de las Fuerzas Armadas y la débil modernización del sistema de seguridad, entre otros, son temas a los que debe prestársele atención. Un aspecto crucial es evitar la superposición de roles entre las Fuerzas Armadas y los policías⁽⁷⁾.

Tabla 1.2. América: tasa de homicidios (2010 o último año disponible)



Fuente: UNODC. Global Study on Homicide. 2011.

⁽⁷⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2008). «El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad», en Revista *Nueva Sociedad*, n.º 213. enero-febrero, pp. 37-49.

■ INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Como parte de los cambios globales anteriormente descritos, la inserción internacional de América Latina y su relación con otras regiones del mundo se ha modificado a lo largo de los años.

■ América Latina-Estados Unidos

Independientemente del período, las relaciones de este país con la región tradicionalmente tuvieron un sello unilateral. Durante la administración Bush, especialmente a partir del 11 de setiembre de 2001, la tendencia al unilateralismo se consolidó. Una de las consecuencias fue que América Latina cayó en un relativo olvido con respecto a las prioridades de la política exterior estadounidense. Durante esta administración, el énfasis de las relaciones América Latina-Estados Unidos se redujo a tres temas principales: seguridad, comercio y migraciones⁽⁸⁾.

Prácticamente todas las relaciones bilaterales se veían a través de un prisma de seguridad. Los países más afectados fueron los de Centroamérica y México, con las políticas que buscaban la militarización de sus aparatos de seguridad. Desde el punto de vista comercial, luego del fracaso del ALCA en la IV Cumbre de las Américas, en 2005, la estrategia fue la adopción de tratados de libre comercio bilaterales. Finalmente, el tema de las migraciones también se vio afectado, pues la *securitización* de la política exterior estadounidense se manifestó en políticas migratorias restrictivas.

La elección de Barack Obama provocó expectativas de cambio. Estas fueron fortalecidas luego del discurso del mandatario en la V Cumbre de las Américas (abril 2009). Obama criticó la excesiva dependencia de los Estados Unidos en el militarismo y unilateralismo y promovió un discurso con mayor énfasis en la diplomacia y la cooperación internacional. Afirmó, en el contexto de la V Cumbre de las Américas⁽⁹⁾, su deseo de mejorar las

⁽⁸⁾ HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores) (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre migración*. San José, Costa Rica: FLACSO, Secretaría General, Juricentro; HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores) (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre seguridad*. San José, Costa Rica: FLACSO, Secretaría General, Juricentro; HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores) (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre comercio*. San José, Costa Rica: FLACSO-Secretaría General / Juricentro; y ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del secretario general de FLACSO*. San José, Costa Rica: FLACSO. Secretaría General, Disponible en www.flacso.org

⁽⁹⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). «La V Cumbre de las Américas (I)», en GAMO, Alfonso (coordinador). *Nombres Propios. Fundación Carolina*. Madrid: Fundación Carolina, p. 83-89; ROJAS ARAVENA, Francisco. (2009) «La V Cumbre de las Américas (II): el documento que no fue», en GAMO, Alfonso (coordinador). *Nombres Propios. Fundación Carolina*. Madrid: Fundación Carolina, p. 91-97.

relaciones interamericanas, de reestructurar las relaciones con Cuba y de promover cambios en la política migratoria. Casi tres años después, apenas ha habido transformaciones⁽¹⁰⁾.

La VI Cumbre de las Américas se celebró en Cartagena, Colombia, los días 14 y 15 de abril de 2012, bajo el lema «Conectando a las Américas: Socios para la Prosperidad». Si bien es cierto se preveía que el tema central fuera «el rol de la integración física y la cooperación regional como medio para alcanzar mayores niveles de desarrollo y superar los desafíos del hemisferio en varias áreas claves, incluyendo pobreza e inequidad, seguridad ciudadana, desastres naturales y acceso a la tecnología»⁽¹¹⁾, lo cierto es que los temas de la lucha contra el narcotráfico y la participación de Cuba en estas cumbres centró la atención de la reunión.

Previamente a su realización, el desarrollo de esta cumbre se había visto envuelto en controversias. Por un lado, en la VIII Reunión del Consejo Político de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), los países miembros acordaron una Declaración Especial sobre la participación de Cuba en la VI Cumbre de las Américas, en la que respaldan «(...) la participación plena de la hermana República de Cuba en dicha cumbre, derecho que no puede ser conculcado o sometido a condicionamientos violatorios de su soberanía»⁽¹²⁾. La negativa estadounidense a la participación de Cuba tuvo como resultado que el presidente de Ecuador, Rafael Correa, decidiera no asistir a la Cumbre y que el tema fuera uno de los más discutidos (sin lograr ningún consenso) en la actividad.

Por otro lado, el llamado por parte de los países centroamericanos junto con México y Colombia a abrir las discusiones en torno a las medidas que se toman para combatir el narcotráfico fue otro de los temas principales. Cabe señalar que la temática venía también cargada de controversias, debido al llamado del presidente de Guatemala, Otto Pérez, a discutir sobre la despenalización de las drogas.

Al igual que la V Cumbre, la diversidad de posiciones de los países del hemisferio, especialmente respecto a estos dos temas, llevó a que la Cumbre finalizara sin la suscripción de una declaración final.

América Latina no es prioridad para Estados Unidos. Su relativo abandono ha dado lugar al incremento de la autonomía de estos países. No

⁽¹⁰⁾ Para más detalles sobre este tema se recomienda LOWENTHAL Abraham (2012). *América Latina en la Política Exterior de los EE.UU. Escenarios Alternativos*. En www.escenariosalternativos.org

⁽¹¹⁾ www.summit-americas.org

⁽¹²⁾ Consejo Político del ALBA (2012). *Declaración Especial sobre la participación de Cuba en la VI Cumbre de las Américas y de rechazo al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a ese país por el Gobierno de los Estados Unidos*. VIII Cumbre del Consejo Político del ALBA. 15 de febrero de 2012. La Habana, Cuba.

obstante, la pérdida de *control* por parte de Estados Unidos no significa necesariamente su pérdida de *influencia*⁽¹³⁾. La mayoría de países de la región mantiene una relación ambivalente con su vecino del norte. Exigen su intervención en momentos de crisis, como el golpe de Estado de Honduras, pero a la vez se resienten del involucramiento de este país en sus agendas domésticas. Esto ha llevado a que autores como Thomas Legler critiquen y establezcan que América Latina debe superar el «síndrome de víctima de dependencia» y de paternalismo al esperar que Estados Unidos asuma un rol destacado en todos los conflictos de la región⁽¹⁴⁾.

Otra manifestación de esta ambivalencia es que ningún país, pese al discurso antiestadounidense, rompe relaciones con Estados Unidos. Incluso, algunos países de la región, especialmente México y Centroamérica, están más integrados con Estados Unidos que nunca antes: demográficamente, a través de las migraciones y, económicamente, a través de las remesas y el empleo en empresas estadounidenses⁽¹⁵⁾.

En términos de seguridad, al igual que con el bloque europeo, la cooperación estadounidense hacia América Latina se ha centrado en la lucha contra las drogas. Si bien esto no implica ninguna novedad, al menos el discurso respecto a la forma de hacer frente a este flagelo sí ha cambiado. El Gobierno del presidente Obama ha afirmado en reiteradas ocasiones la responsabilidad compartida en el problema mundial de las drogas. En su visita a Chile, en 2011, el mandatario expresó que una de las principales formas de asociación de su país con la región radicaba en la ayuda a mejorar la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, «(...) en Estados Unidos estamos listos para poner de nuestra parte por medio de una nueva alianza que le preste atención a lo que se requiere: la seguridad de nuestros ciudadanos»⁽¹⁶⁾.

Quizás la acción que demuestra el mayor compromiso de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico y el aumento en la seguridad de la ciudadanía latinoamericana es su apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México. La Iniciativa Mérida fue un plan ideado por los Gobiernos de

(13) ARNSON, Cynthia (2011). «La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada», en *Pensamiento Iberoamericano. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1, p. 33.

(14) LEGLER, Thomas (2011). «De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe», en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor) (2011). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. San José, Costa Rica: FLACSO, Teseo, p. 40.

(15) EGUIZÁBAL, Cristina (2010). «The United States and Central America since 2000. Free trade and Diaspora Diplomacy», en DOMÍNGUEZ, Jorge y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael. (editores). *Contemporary US-Latin American Relations*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge, 2010, p. 79.

(16) OBAMA, Barack (2011). *Discurso del presidente Obama en Santiago sobre la relación con América Latina*. Santiago, Chile 21 de marzo de 2011.

México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico y el crimen organizado desde 2009. Los fondos aprobados estaban destinados a la dotación de equipo de inspección, escáner de ion, unidades caninas de interceptación, tecnologías de comunicación, asesoría técnica y entrenamiento para las instituciones de justicia, programas de protección de testigos, helicópteros y aviones de vigilancia para que haya una reacción rápida en la interceptación⁽¹⁷⁾. Los principales detractores de esta Iniciativa señalan que la ayuda económica de Estados Unidos para combatir este flagelo es muy limitada, en tanto que tiene una visión principalmente punitiva del flagelo y deja de lado componentes indispensables como el fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad pública y reformas en los sistemas institucionales en la Policía y los sistemas de justicia de los países centroamericanos y México. Esta visión, además, lleva a la preocupación de una creciente militarización de las respuestas en el combate al crimen organizado y, por tanto, de posibles violaciones a los derechos humanos⁽¹⁸⁾.

Por su parte, la ayuda estadounidense a Colombia para combatir el narcotráfico se otorga mediante el Plan Colombia. Este Plan ha sido el centro de críticas de grupos y países que consideran que esta ayuda económica por parte de Estados Unidos tiende a una militarización de Colombia —en efecto, el Plan Colombia se ha convertido en una importante concentración y adquisición de material militar proveniente de Estados Unidos⁽¹⁹⁾, y al aumento de la presencia militar estadounidense en ese país. Asimismo, la ayuda estadounidense a Colombia en materia de seguridad ha generado fricciones y controversias en los países suramericanos. El anuncio en 2009 de la instalación de bases militares estadounidenses en territorio colombiano causó tensiones con los países suramericanos y fue un tema ampliamente debatido dentro de la Unión de Naciones Suramericanas y de su Consejo de Defensa Suramericano. La oposición regional a la existencia de bases militares de países de fuera de la región se manifestó con claridad y consenso suramericano.

Los intentos de cooperación estadounidense en otros países andinos, como Ecuador y Bolivia, en materia de seguridad han sido mucho más controversiales, pues existen diferencias importantes según el enfoque y las medidas que cada país desee tomar para el problema de las drogas. Ejemplo de ello es el caso boliviano, que vincula el cultivo de la coca con parte de la cultura

⁽¹⁷⁾ BENÍTEZ, Raúl (2007). «La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México», en *ARI* n.º 129/2007, 10 de diciembre 2007. En www.realinstitutoelcano.org

⁽¹⁸⁾ WOLA (2008). *El Plan Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica*. 19 marzo 2008. En www.wola.org BENÍTEZ, Raúl (2007). «La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México», en: *ARI*. n.º 129/2007, 10 de diciembre 2007. En www.realinstitutoelcano.org

⁽¹⁹⁾ MALAMUD, Carlos. «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?» en *Documento de Trabajo n.º 31*. Real Instituto Elcano, 15 de diciembre 2006. En www.realinstitutoelcano.org.

y la tradición de sus pueblos originarios. Ello se expresa en declaraciones en la XXI Cumbre Iberoamericana⁽²⁰⁾ y en la Cumbre de Caracas de la CELAC, en donde se reitera el uso tradicional y cultural de la hoja de coca.

El debate sobre la despenalización comienza a ocupar un espacio cada vez de mayor importancia en la región. Primero fue el informe de los expresidentes Cardoso, Zedillo y Gaviria⁽²¹⁾. Otro momento importante fue tras la declaración del presidente de Guatemala, Otto Pérez sobre iniciar un debate en la materia, declaración que encontró apoyo en la presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla⁽²²⁾, y en el presidente de Panamá, Ricardo Martinelli. Como se señaló anteriormente, la falta de consenso respecto a esta temática tuvo repercusiones en la VI Cumbre de las Américas.

■ América Latina-Unión Europea

Desde 1999 se firmó el Acuerdo de Asociación Estratégica América Latina y el Caribe-Unión Europea basado en tres pilares: diálogo político, cooperación para el desarrollo y acuerdos de asociación comercial, haciendo de esta relación una que trasciende los aspectos económico-comerciales. Las instituciones y los Gobiernos de la Unión Europea son de los mayores donantes multilaterales de la región, siendo la cooperación en el ámbito social la de mayor peso. Asimismo, España es el segundo mayor donante de la región, después de Estados Unidos⁽²³⁾.

La Unión Europea es el segundo socio comercial de América Latina. Es un socio comercial importante, principalmente para los países suramericanos. Por su parte, desde la perspectiva de Europa, América Latina no es un socio importante. El comercio europeo con la región se concentra en pocos países, como México, Brasil y Chile. Los niveles de intercambio son bajos: en 2009 representaban apenas 5,9% del comercio europeo⁽²⁴⁾. Aunado a lo anterior, la actual situación de crisis financiera en Europa no supone un buen mo-

⁽²⁰⁾ Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos (2012). *Comunicado Especial sobre la coca originaria y ancestral, patrimonio natural de Bolivia y de Perú*. XXI Cumbre Iberoamericana, 28 y 29 de octubre de 2011. Asunción, Paraguay; Jefes y Jefas de Estado de América Latina y el Caribe (2011). *Comunicado Especial sobre la Coca Originaria y ancestral, patrimonio natural de Bolivia y de Perú*. I Cumbre de la CELAC, 3 de diciembre de 2011. Caracas, Venezuela.

⁽²¹⁾ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. En www.drogasydemocracia.org

⁽²²⁾ «Chinchilla apoya debate sobre despenalización del narcotráfico», en *La Nación*. San José, Costa Rica: 17 de febrero de 2012. En www.nacion.com

⁽²³⁾ OECD (2011). *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America. 2011 Edition*. Disponible en www.oecd.org

⁽²⁴⁾ GRUGEL, Jean y BORJA, Guijarro (2011). «Entre las perspectivas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años», en *Pensamiento Iberoamericano. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.º época, 2011/1.

mento para las relaciones económicas con América Latina y el Caribe. Los resultados son modestos, especialmente si se comparan con las relaciones económicas que ambas regiones mantienen con otras áreas del mundo⁽²⁵⁾.

Los avances en los procesos de asociación han sido diferenciados. Los casos exitosos son Brasil, México y Chile, países con acuerdos bilaterales. Centroamérica ha sido la única subregión exitosa en la constitución de un acuerdo birregional. El acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) fracasó y se tuvo que optar por la firma de acuerdos bilaterales con Colombia y Perú. Las negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) se mantuvieron estancadas durante varios años y, si bien ahora se han retomado, la suscripción de un acuerdo aún no parece cristalizarse.

La Cumbre de Madrid de 2010 culminó con un tono esperanzador. Por un lado, se logró firmar el primer acuerdo birregional entre ambas regiones (con Centroamérica), y además se dio un relanzamiento de la relación estratégica birregional. Esto ha llevado a que para autores como Sanahuja no sea correcto considerar que la estrategia birregional europea sea un fracaso, sino que el problema radica en que los objetivos estratégicos de la relación entre ambas regiones debe replantearse en función de los desafíos y las condiciones actuales del sistema internacional y de cada región en particular⁽²⁶⁾. Al respecto, es importante señalar que una parte considerable de los países de la Unión Europea no mantienen relaciones con América Latina. Este desafío podría representar una oportunidad para que España se convierta en una puerta de entrada e intercambio de América Latina hacia Europa. Y hasta el momento, España es el único país miembro de la Unión Europea que tiene una política regional institucionalizada hacia el conjunto de América Latina⁽²⁷⁾.

En la actualidad, la crisis económica, financiera y laboral que se vive en la Unión Europea ha puesto en juego su estabilidad como bloque, lo que pone en duda las posibilidades de un avance real en sus relaciones con América Latina. La VII Cumbre América Latina-Unión Europea se realizará en Chile a inicios de 2013.

En materia de seguridad, el rasgo más distintivo de la cooperación europea con la región es respecto a la lucha contra las drogas. Los países de la Unión Europea son importantes consumidores de drogas; de hecho, la demanda

⁽²⁵⁾ *Ibid.*, p. 42.

⁽²⁶⁾ SANAHUJA, Jose Antonio (2011). «América Latina y la Unión Europea: Estrategias y Opciones tras la Cumbre de Madrid», en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. San José, Costa Rica: FLACSO, Teseo, 2011.

⁽²⁷⁾ DEL ARENAL, Celestino (2011). «La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones», en *Pensamiento Iberoamericano. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1, p. 78.

de cocaína ha crecido de manera considerable en Europa Occidental⁽²⁸⁾. El bloque europeo mantiene una política de responsabilidad compartida respecto a esta problemática⁽²⁹⁾.

Por un lado, apoyan y fomentan las estrategias nacionales relacionadas con la búsqueda del desarrollo como factor que puede mejorar la seguridad en términos de prevención, pero también lo hacen a través de acciones que promueven una eventual sustitución de cultivos, lo que se denomina desarrollo alternativo. Para esta segunda opción la Unión Europea ha implementado, desde 1990, dentro de su Sistema de Preferencias Tarifarias Generalizadas (SPG) hacia los países andinos y centroamericanos, un componente relacionado con la lucha contra las drogas «(...) a través de dos vías: como complemento a las políticas de sustitución de cultivos y como estímulo a las exportaciones de productos de otros sectores, fomentando así la diversificación productiva de los países afectados por la producción de cocaína y heroína»⁽³⁰⁾. En su versión más actual el SGP+ fue ampliado a finales de 2011 por un período de dos años más, lo que significa que estos países contarán con estas preferencias comerciales al menos hasta el 2013.

Asimismo, la Unión Europea y España se encuentran entre los bloques y naciones que apoyan la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, y de hecho ya aportan en algunos de sus proyectos⁽³¹⁾.

Por último, es importante señalar que si bien es cierto Estados Unidos es el principal proveedor de armamento de los países latinoamericanos y caribeños, Europa, junto a Rusia e Israel, también son vendedores de ciertos tipos de armamento en la región⁽³²⁾.

■ América Latina-Asia-Pacífico

Las economías de Asia-Pacífico sufrieron los menores efectos negativos de la crisis económica, y las relaciones económicas con China fueron un factor importante en la recuperación de las economías de la región. Además, uno de los factores principales en el éxito económico de América Latina

⁽²⁸⁾ BROMBACHER, Daniel (2011). «Tras la huella de la cocaína», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Stiftung Wissenschaft und Politik, p. 212.

⁽²⁹⁾ TORRES, Ana (2011). «La política comercial de la UE en la noche contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales», en *ARI*, Real Instituto Elcano, 27/4/2011.

⁽³⁰⁾ *Ibid.* p 2.

⁽³¹⁾ «Países centroamericanos vigorizan su compromiso con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica», en *Noticias del BID*, 21 de febrero de 2012. www.iadb.org

⁽³²⁾ «Preocupan las compras de armamento en América Latina: SIPRI», en DW. 15 de marzo de 2010. En www.dw.de

entre 2000 y 2007 se debió al aumento de sus relaciones comerciales con China y el incremento de las exportaciones de América Latina a ese país y esa región⁽³³⁾.

A partir de 2004 y 2005 aumentaron las relaciones América Latina-China al punto que, como se señaló anteriormente, en algunas economías de la región el crecimiento de China significa un crecimiento asegurado para ellas. La mayor importancia de China para el mundo y para América Latina responde a que ese país es el mayor productor de bienes industriales. Esto convirtió a China en un ávido consumidor de materias primas y en un activo exportador de bienes manufacturados. En este contexto, los recursos naturales y el mercado latinoamericano comenzaron a ganar relevancia⁽³⁴⁾.

América Latina no ha generado una clara estrategia para profundizar sus nexos birregionales con Asia-Pacífico, los avances se han dado principalmente de manera individual/bilateral. Algunos países forman parte del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y del Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE). APEC es el más relevante, porque las economías que lo conforman representan alrededor del 60% del PIB y el 50% del comercio mundiales⁽³⁵⁾. Solo tres países latinoamericanos (México, Chile y Perú) forman parte de este.

A nivel latinoamericano en 2006 se creó la iniciativa del Foro del Arco del Pacífico, conformado por once economías latinoamericanas (México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile). El interés del Arco es eminentemente comercial, busca profundizar la relación comercial entre los países de la iniciativa y profundizar la relación de todo el bloque con los países de Asia-Pacífico. Sin embargo, esta propuesta perdió impulso, y en forma paralela, se creó, en abril de 2011, la Alianza del Pacífico, que está conformada únicamente por Chile, Colombia, México y Perú (Costa Rica y Panamá son estados observadores), fragmentando aún más los intentos regionales de acercamiento a Asia-Pacífico.

Las relaciones entre América Latina y el Asia-Pacífico como bloque se han desarrollado más en el campo económico. En términos de seguridad y de-

⁽³³⁾ DOMÍNGUEZ, Jorge (2010). «The changes in the International system during the 2000s», en DOMÍNGUEZ, Jorge y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (editores), *Contemporary US-Latin American Relations*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge, p. 6.

⁽³⁴⁾ CORNEJO, Romer y NAVARRO GARCÍA, Abraham (2010). «China y América Latina: recursos, mercados y poder global», en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 228. Buenos Aires, Argentina: julio-agosto, p. 87. Disponible en www.nuso.org

⁽³⁵⁾ CEPAL (2010). *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. Santiago, Chile: CEPAL p. 48. Disponible en www.eclac.org

fensa las relaciones entre los países de ambas regiones se han desarrollado de forma bilateral.

Vale la pena mencionar el impulso que ha tomado China en la cooperación en materia de defensa con algunos países latinoamericanos. Para algunos autores esto se da en medio de lo que se denomina la diplomacia militar China. De acuerdo con Yopo este tipo de diplomacia hacia la región tendría al menos cuatro objetivos: a) mediatizar la ventaja estratégica de Estados Unidos en la región; b) la cooperación como parte del propio desarrollo y seguridad de China; c) el afianzamiento de lazos mediante el desarrollo de un sentimiento de familiaridad y homologación de conceptos mediante acciones como el intercambio militar; d) generar dependencias y mejores disposiciones hacia China por medio de la venta o donación de equipos y armamentos⁽³⁶⁾.

Sin duda, la presencia de la cooperación militar China en América Latina se ha incrementado en los últimos años. Por ejemplo, en Colombia, desde el año 2001 hasta finales de 2011, el Gobierno chino había donado al Ministerio de Defensa Nacional de Colombia ocho millones de yuanes para la compra de material logístico (tiendas, botas, uniformes, etc.)⁽³⁷⁾.

■ NUEVO CONTEXTO POLÍTICO LATINOAMERICANO

En América Latina se ha consolidado la democracia. Lo característico de la región es la certeza democrática. La Carta Democrática de las Américas así como las cláusulas democráticas establecidas en los diversos espacios de integración y concertación de América Latina reafirman esta perspectiva. Alcanzar la democracia en la región no fue una tarea fácil; consolidarla y perfeccionarla es una tarea permanente. Los avances en el ámbito político de la democracia se expresan en una democracia electoral cada vez más eficiente. No obstante, las vulnerabilidades que se manifiestan en los sistemas políticos de la región son muchas. La inequidad y la desigualdad es el problema más acuciante de la región. De esta situación emergen los principales problemas relacionados con la gobernabilidad y la convivencia democrática. La frustración de importantes sectores se expresa en sentimientos en contra de la política y en una creciente desafección ciudadana. Conjuntamente con ello se producen demandas cada vez más fuertes, con mejor organización y capacidad de incidencia por mejores servicios del Estado, mayor inclusión y mayor participación. Estas demandas se efectúan desde fuera del sistema de partidos políticos o donde ellos están muy

⁽³⁶⁾ YOPO, Mladen (2011). «China y América Latina: Una relación positiva con varias interrogantes», en *Policy Paper 38*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Friedrich Ebert Stiftung, p. 7.

⁽³⁷⁾ MALDONADO, Carlos (2010). «China incrementa su influencia militar en América Latina», en *Atenea Digital*, 23 de septiembre de 2010. Disponible en www.ateneadigital.es

ausentes. La demanda de una democracia de ciudadanos adquiere cada vez más fuerza en las distintas sociedades latinoamericanas, que reivindican derechos y que buscan que estos sean satisfechos de manera eficiente y rápida. Lo anterior tiene como consecuencia que en la región exista poca confianza en las instituciones. Los déficits institucionales se evidencian con fuerza. La corrupción muchas veces carcome las bases de la democracia. Esto facilita que el crimen organizado penetre la institucionalidad estatal a nivel local, subnacional y nacional. A la vez, los actores de los ilícitos internacionales poseen grandes recursos y una mejor capacidad de organización y coordinación que los propios Estados para enfrentarla.

La calidad de la democracia es un punto central en la agenda política de la región. La democracia debe ser capaz de expresar, en este contexto de globalización e interdependencia compleja, la diversidad y las adscripciones múltiples de los más diversos actores, grupos sociales y étnicos que se expresan en la región. La calidad de la democracia debería reflejar la sintonía con la ciudadanía para la construcción de una sociedad de derechos garantizados para todas y todos; en un contexto de una democracia capaz de debatir y hacer participar al conjunto de los actores, y a partir de ello construir políticas públicas de carácter estatal.

36

Para el secretario general de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza, «la democracia es tanto de origen como de ejercicio, y para llamarse democrático, un gobierno no debe solamente ser elegido democráticamente, sino gobernar democráticamente»⁽³⁸⁾. Entre los factores de desdemocratización regional en la actualidad señala tres: la pobreza, el crimen organizado y la ingobernabilidad.

Estudios del PNUD argumentan que las democracias latinoamericanas deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: 1) articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación. 2) fortalecer la organización republicana del Estado: la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, y 3) incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces. El trabajo debe concentrarse en tres campos de acción claves: fiscalidad, exclusión social y seguridad pública⁽³⁹⁾.

⁽³⁸⁾ INSULZA, José Miguel (2011). «Los desafíos de América Latina y el Caribe en la década latinoamericana», en ROJAS ARAVENA, Francisco (coordinador) (2011b). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General, AECID. Disponible en www.flacso.org

⁽³⁹⁾ PNUD y OEA (2010). *Nuestra Democracia*. México DF, México: PNUD, OEA, FCE, AECID, ACDI, IFE.

Asimismo, en la actualidad, ante el agotamiento del modelo neoliberal, existe un acuerdo generalizado en la necesidad de aproximarse a un modelo de desarrollo sustentable en donde el Estado y la política adquieran nuevamente un rol central como orientadores del desarrollo. Existe diversidad de visiones, de criterios diferentes, de análisis divergentes sobre lo que se debe entender por desarrollo. Se debate lo que sería deseable y lo que es posible en el actual contexto histórico. No hay consensos sobre paradigmas y referentes de la forma de alcanzar el desarrollo. Ni siquiera hay acuerdo en qué significa el desarrollo en la actualidad. Estos debates son intensos en el mundo académico e intelectual, así como en el político. Muchas veces tiende a primar la ideologización.

La búsqueda del desarrollo también requiere repensar el rol del Estado en el siglo XXI. El debate, principalmente, ha girado en torno a si los problemas actuales se deben a una presencia excesiva del Estado o más bien a su retirada. No obstante, el desafío no pasa por la disyuntiva de «más o menos Estado». El objetivo es el desarrollo de un sector público con capacidad de planificación estratégica y de diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura, apoyo al crecimiento económico sostenible y al empleo de calidad. Se debe apostar por un trabajo mancomunado por medio de la corresponsabilidad pública y privada. La demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requieren de una cada vez mayor integración de las demandas bioambientales con las de cohesión social y convivencia democrática⁽⁴⁰⁾.

De los análisis efectuados por los actores políticos más relevantes de la región, de los estudios e informes preparados con los distintos organismos internacionales que miran la situación latinoamericana, de las recomendaciones de política que surgen de los distintos seminarios, encuentros y foros de intercambio realizados por FLACSO aparecen comunalidades y demandas convergentes sobre aspectos que el Estado debe impulsar. Entre los aspectos más significativos, en los cuales concuerdan los distintos actores, se pueden señalar los siguientes: a) un estado que vele por el bienestar del mayor número; un estado solidario; b) un estado que posibilite el acceso a las oportunidades; c) un estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y que fortalezca la ciudadanía; d) un estado que recaude con equidad y transparencia; e) un estado que promueva la búsqueda de una socio-economía o una economía política integral; f) un estado capaz de producir políticas públicas de calidad; g) un estado que asegure la democracia; h) un estado presente en todo el territorio nacional; i) un estado que promueva la paz internacional⁽⁴¹⁾.

⁽⁴⁰⁾ IGLESIAS, Enrique (2011). «La Transformación del Estado en la década latinoamericana», en ROJAS ARAVENA, Francisco (2011). *Op. cit.*

⁽⁴¹⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2011b). *Op. cit.*

En todos nuestros países, en algunos más y en otros menos, hay una falta de control nacional territorial del conjunto del territorio, existen áreas donde el Estado no está presente. No hay presencia estatal, la Policía está ausente, tampoco está el puesto de salud, tampoco el Ministerio de Educación y esto genera espacios en los cuales imperan poderes no estatales. Estos actores ejercen la violencia y estructuran relaciones de poder basadas en redes ilegales. Esta es la situación en muchos barrios, en ciudades y en los grandes sectores periféricos de las capitales y principales ciudades de la región.

■ **Brasil, México y los liderazgos regionales**

La emergencia de Brasil como potencia regional de proyección global, con un alto grado de autonomía, es otro de los cambios más evidentes en la región. El desarrollo de Brasil lo transformará en pocos años en la quinta economía del mundo. Su asociación con Rusia, India, China y Sudáfrica, los BRICS, muestran la capacidad de coordinación con otros actores emergentes y que en el presente representan las áreas de mayor crecimiento del producto en el mundo. El peso de Brasil en América Latina, y en particular en Suramérica, está dado por su tamaño geográfico, por sus recursos, por el peso económico y crecientemente por su capacidad de liderazgo. En este sentido, Brasil apuesta con fuerza al desarrollo e impulso de UNASUR, aunque busca también incrementar sus vínculos con la región centroamericana y establecer un diálogo fructífero con México. Esto se manifiesta en la CELAC.

Brasil empezó a desempeñar un papel de creciente importancia desde inicios del siglo XXI debido al grado de crecimiento económico, la incorporación de importantes sectores en las capas medias, la reducción de la pobreza y a su nueva independencia financiera internacional⁽⁴²⁾.

Al igual que otras economías emergentes, Brasil busca lograr una mayor incidencia en los organismos multilaterales y en la política internacional. Está consciente de que para ello depende de un contexto regional estable, por lo que ha procurado un mayor desarrollo socioeconómico de sus vecinos. Por ende, Brasil ha cambiado la relación con América del Sur no solo en términos de una mayor interdependencia económica, sino también de mayor responsabilidad política⁽⁴³⁾. De ahí, su liderazgo en la creación de UNASUR y en la convocatoria a las Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) sobre integración y desarrollo, y su apoyo decidido a la constitución de la CELAC.

⁽⁴²⁾ DOMÍNGUEZ, Jorge (2010). *Op. cit.*, p. 8.

⁽⁴³⁾ SERBÍN, Andrés. «Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional.» s. e., s. l., s. f., p. 144.

El principal éxito del Gobierno de Lula fue el diseño de una nueva política exterior diversificada y orientada hacia la cooperación Sur-Sur. En la región, Brasil ha asumido un liderazgo cooperativo y ha sustituido la tradicional política de no interferencia por la doctrina de no indiferencia, por un mayor involucramiento en la región, en los vecinos. Se trata de lo que Rouquié denomina una política de «solidaridad periférica»⁽⁴⁴⁾. Ejemplos de esta orientación son la resolución del conflicto con Bolivia, el papel asumido en las tensiones entre Colombia y Ecuador, el liderazgo del mandato militar de la misión de la ONU en Haití y su firme posición en la crisis de Honduras. Adicionalmente, Brasil ha sido uno de los promotores de soluciones de la Ronda Doha de la OMC y de las cumbres del G-20⁽⁴⁵⁾.

Con todo ello, aún no logra consolidar su liderazgo en la región. Un primer desafío es que existe una brecha importante entre el reconocimiento mundial y regional de su liderazgo. Brasil privilegió su inserción internacional a costa de su desempeño y proyección regional durante los 80 y 90. No fue hasta la creación de la UNASUR, que empieza a asignarle importancia a América del Sur como plataforma para una proyección global más efectiva⁽⁴⁶⁾.

Su relación con Estados Unidos contribuye con su liderazgo regional⁽⁴⁷⁾. El relativo abandono de la región por parte de Estados Unidos abrió un espacio de poder para que Brasil consolidara su autonomía. Pero, además, su creciente papel en la región como potencia emergente ha sido reconocido por el presidente de Estados Unidos Barack Obama, quien en su visita a Brasil en marzo de 2011 expresó «(...) estoy aquí para decirles que el pueblo estadounidense no solo reconoce el éxito de Brasil, nosotros alentamos el éxito de Brasil. A medida que ustedes confrontan los muchos desafíos que aún enfrentan tanto a nivel doméstico como externo, permítannos estar juntos –no como socios sénior o junior– sino como socios iguales, unidos en un espíritu de intereses y respeto mutuo, comprometidos con el progreso que sé que podemos alcanzar juntos. Estoy confiado en que podemos hacerlo»⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁴⁾ ROUQUIÉ, Alain (2011). «América Latina 2010: Geopolítica y Ambiciones Internacionales», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *Op. cit.*, p. 121.

⁽⁴⁵⁾ GRATIUS, Susanne (2011). «El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias», en *Pensamiento Iberoamericano. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1, p. 16.

⁽⁴⁶⁾ SERBÍN, Andrés. *Op. cit.*, pp. 141-142.

⁽⁴⁷⁾ Para más detalles sobre las relaciones Brasil-Estados Unidos ver EINAUDI, Luigi (2011). «Brasil e Estados Unidos: a necessidade de um engajamento estratégico». *Strategic Forum*. National Defense University. Marzo; BODMAN, Samuel, WOLFENSOHN, James y SWEIG, Julia (2011). «Global Brazil and U.S.-Brazil Relations», en *Independent Task Force Report* n.º 66. Council on Foreign Relations.

⁽⁴⁸⁾ OBAMA, Barack (2011). *Discurso del presidente Obama en Brasil*. Brasil: 20 de marzo de 2011.

En materia de defensa ambas naciones suscribieron en 2010 un acuerdo militar cuyo objetivo es «promover la cooperación en investigación y desarrollo, soporte logístico, tecnología de seguridad, adquisición de productos de defensa y servicios y un compromiso en la realización de maniobras militares conjuntas»⁽⁴⁹⁾.

La hegemonía de Brasil no es muy clara y su liderazgo, a nivel latinoamericano, es algo que debe seguir construyendo y consolidando. Como lo señalan Sorj y Fausto «La verdad es que el ‘gigante sudamericano’ no es central, de la misma forma, para todos los países de la región. Él lo es, de hecho, para los países atlánticos del Cono Sur, incluidos Bolivia y Paraguay. Pero no lo es para los países de la costa pacífica del continente»⁽⁵⁰⁾.

Por otro lado, a pesar de la preeminencia de Brasil, no se puede obviar el liderazgo de México. Sin México no hay una América Latina. Históricamente, México ha sido otro de los grandes líderes de la región. México y Brasil representan modelos de inserción internacional diferentes. Según Susanne Gratius, mientras que Brasil optó por la vía de la inserción internacional Sur-Sur creando alianzas con otras potencias emergentes (*balancing*), desde su ingreso al NAFTA, México buscó una relación especial con Estados Unidos (*bandwagoning*), privilegiando el camino Norte-Sur. El resultado es que México actúa en la sombra de Estados Unidos y Brasil ha desarrollado un multilateralismo ofensivo a favor de sus intereses. El modelo brasileño ha probado ser el más exitoso⁽⁵¹⁾.

México ha tenido períodos de gran activismo, seguido por períodos de relativa ausencia. Asimismo, su liderazgo ha sido eminentemente de naturaleza política a través de la construcción de grupos de concertación política. Principalmente ha sido artífice de tratados internacionales, acuerdos de paz y asociaciones multilaterales. Su papel ha sido prácticamente nulo en el uso de instrumentos militares y estratégicos⁽⁵²⁾. El peso de la cultura mexicana posee una gran densidad, pero no ha sido impulsado por las autoridades mexicanas.

México ha tratado de superar lo anterior a través de su liderazgo en el Proyecto Mesoamérica y en CELAC. Esta última fue una iniciativa del

⁽⁴⁹⁾ ROETT, Riordan (2011). «La situación actual de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLs, Manfred (2011). *Op. cit.*, p. 50

⁽⁵⁰⁾ SORJ, Bernardo y FAUSTO, Sergio (2011). *El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y Percepciones Mutuas*. Working Paper n.º 12. Julio. En www.plataformademocratica.org

⁽⁵¹⁾ GRATIUS, Susanne (2011). *Op. cit.*, p. 15.

⁽⁵²⁾ SALTALAMACCHIA, Natalia (2011). «México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina», en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. San José, Costa Rica: FLACSO, Teseo, 2011, p. 107.

Presidente mexicano, Felipe Calderón⁽⁵³⁾. Estos esfuerzos representan un intento de ensanchar sus márgenes de actuación política internacional a través de reacreditar su vinculación con la región latinoamericana. Estos esfuerzos pueden entenderse en el marco de una gradual consolidación de UNASUR, proceso que implicaba para México la posibilidad de convertirse en el «otro extrarregional»⁽⁵⁴⁾.

Independientemente del liderazgo que tanto México como Brasil estén dispuestos a llevar a cabo lo cierto es que hasta el momento no han logrado convertirse en interlocutores de los intereses de la región en el sistema internacional. Ejemplo de ello es el G-20, donde al lado de las economías más grandes del mundo se encuentran Argentina, México y Brasil. El hecho de que estos tres países no se hayan podido poner de acuerdo en una posición común latinoamericana refleja que todavía predominan los intereses nacionales más que la idea misma de representar a la región. Como señala Mercedes Botto, América Latina podría cumplir un rol importante y ser de mucha utilidad en el G-20, debido a, por un lado, su experiencia propia en las crisis y problemas de las políticas financieras desreguladas de los años noventa, pero además por su prolífica actividad regional con la creación de numerosas iniciativas de concertación subregionales y regionales⁽⁵⁵⁾. A este potencial aún no se saca provecho.

Según cada país, como lo señala Peña, el problema se evidencia en el hecho de que «ellos son protagonistas relevantes en sus respectivos espacios geográficos regionales, pero siempre han demostrado poseer las condiciones necesarias para ser líderes regionales, en el sentido de que los demás países de su área sigan sus opiniones»⁽⁵⁶⁾.

En lo que respecta a la seguridad, cada uno de estos países tienen su proyecto que reflejan, como en otros ámbitos, las diferencias entre el Norte y el Sur de América Latina. En el caso de Brasil, en lo subregional, se expresa en la creación del Consejo de Defensa Suramericano, mientras que México ha venido construyendo, con una fuerte incidencia en Centroamérica, su Estrategia de Seguridad, la cual sigue estrechamente vinculada con Estados Unidos.

⁽⁵³⁾ www.sre.gob.mx

⁽⁵⁴⁾ *Ibid.*, p. 99.

⁽⁵⁵⁾ BOTTO, Mercedes. «Nuevas formas de multilateralismo. El G-20: ¿Una Oportunidad para América Latina?» Ponencia presentada en el Seminario «*Multilateralismo y nuevas formas de integración en América Latina en el contexto global*», realizado en San José, Costa Rica, los días 4 y 5 de julio de 2011. Publicación en prensa.

⁽⁵⁶⁾ PEÑA, Félix (2011). «Integración regional e Inserción Internacional de América Latina en un Mundo de Múltiples Opciones», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *Op. cit.*, p. 100.

■ CONTENCIOSOS Y MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LA REGIÓN⁽⁵⁷⁾

Si bien es cierto que los conflictos no tradicionales son los que más gravitaron en los países de la región, los conflictos tradicionales aún mantienen su presencia. En efecto, existe una cantidad muy importante de contenciosos ligados al eje soberano territorial. En todas las subregiones latinoamericanas se detectan más de cuarenta contenciosos limítrofes con reivindicaciones territoriales y/o problemas de delimitación tanto marítima como terrestre. La diferencia radica actualmente en que en la resolución de este tipo de disputas ya no está la amenaza del uso de la fuerza, como sucedía todavía en las décadas de los 80 y 90. En más de veinticinco oportunidades hubo demostraciones de uso de la fuerza por medio del despliegue militar efectivo y la disposición para usar esta fuerza⁽⁵⁸⁾. En el caso de Ecuador-Perú, en 1995, hubo una corta guerra, que requirió de una activa mediación internacional para detenerla. Esta involucró, por medio de la MOMEPE (Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú), a EE.UU., Argentina, Brasil y Chile. En la actualidad se ha pasado de una geopolítica autorreferente a una judicialización de los diferendos limítrofes. Los principales contenciosos históricos y los que han emergido en el siglo XXI han sido llevados a la Corte Internacional de La Haya.

42

No obstante lo anterior, siguen existiendo contenciosos y se sigue amenazando con la fuerza o la amenaza de esta. En la «gran Colombia» el uso y las amenazas del uso de la fuerza estuvieron presentes y fueron muy importantes entre los años 2008 y 2010. Primero entre Colombia y Ecuador y luego entre Colombia y Venezuela. De la misma forma, en la parte sur de Centroamérica se produjo una invasión a un islote en el río San Juan que generó un conflicto internacional en el año 2010, que se mantiene todavía, el cual fue llevado a la OEA primero y a la Corte Internacional de Justicia después.

Las disputas territoriales o por recursos se mantienen con diferentes grados de intensidad entre algunas naciones⁽⁵⁹⁾. De las diecisiete disputas entre los países de la región catorce tienen relación con temas territoriales y marítimos. Tres de ellos se ven exacerbados por los temas de explotación de recursos, tensiones migratorias y trasiegos ilegales de una frontera a otra.

⁽⁵⁷⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2010). «América Latina: Defensa y seguridad en el siglo XXI», en DONADIO, Marcela (compiladora). *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

⁽⁵⁸⁾ MARES, David (2003). «Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental: Análisis de su relación con las estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social», en DOMÍNGUEZ, Jorge (editor) (2003). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, FLACSO. Chile: editorial Siglo XXI.

⁽⁵⁹⁾ ÁLVAREZ, Gonzalo y FUENTES, Claudio (2009). *Statu Quo: Paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina*. Documento preparado para la reunión de RESDAL «La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina». Bolivia: Julio.

La Corte Internacional de Justicia ha resuelto sobre cuatro de estas disputas: Honduras-El Salvador; Honduras-Nicaragua; Costa Rica-Nicaragua, y Argentina-Uruguay. También la Corte se encuentra resolviendo cinco contenciosos: Ecuador-Colombia; Nicaragua-Colombia; Perú-Chile y dos casos diferentes entre Costa Rica y Nicaragua. En términos de disputas con países fuera de la región debe sumarse las disputas entre Argentina-Gran Bretaña; y Estados Unidos-Cuba.

Tabla 1.3. América Latina y el Caribe: disputas entre los Estados

Países	Motivo	Estado de la Disputa
Guatemala- Belice	Disputa territorial y marítima de Guatemala por la mitad del territorio al sur del Río Sibun en Belice, y por el acceso al Caribe cerrado por el mar territorial de Belice y Honduras. En 2002 se acordó en la OEA la realización de un referéndum para decidir sobre el asunto pero aún no se ha realizado.	En proceso de implementación. No obstante con tensiones recurrentes
Guatemala- Honduras	Belice y Honduras están de acuerdo en compartir un corredor marítimo con Guatemala bajo los términos de un acuerdo de referéndum negociado en la OEA. Guatemala impugna el reclamo hondureño de los Cayos Sapodilla, también reclamados y administrados por Belice.	Inactiva pendiente de la resolución Guatemala-Belice
Honduras- Belice	Disputa marítima y territorial por los Cayos Sapodilla que están a la espera de la resolución de la disputa entre Belice y Guatemala, que propuso un parque marino internacional. Los Estados acordaron en las negociaciones en la OEA un corredor marítimo para Guatemala que separe las fronteras imaginarias como parte del referéndum Guatemala- Belice.	Inactiva pendiente de la resolución Guatemala-Belice
Honduras- Nicaragua	Disputa resuelta en 2007 por los Cayos Bobel, Savanna, Puerto Real y del Sur. Además se establecieron los límites marítimos.	Implementación de la resolución de la CIJ
Honduras-El Salvador	Frontera resuelta y aceptada por las autoridades políticas sobre la base del fallo de la Corte Interamericana de Justicia en 1992. Situaciones no resueltas sobre propiedad de la tierra. Tensiones por explotación de recursos. Tensiones por presión migratoria.	Implementación de la resolución de la CIJ

Países	Motivo	Estado de la Disputa
Costa Rica- Nicaragua	Disputa resuelta en 2009 por los derechos de navegación en el Río San Juan	Implementación de la resolución de la CIJ
Costa Rica- Nicaragua	Ocupación, incursión y uso del territorio por parte del ejército. Congelamiento de vínculos diplomáticos. Tensiones recurrentes	En proceso en CIJ desde 2010
Costa Rica- Nicaragua	Violación a la soberanía y daños ambientales. Congelamiento de vínculos diplomáticos. Tensiones recurrentes.	En proceso en CIJ desde 2011
Colombia- Nicaragua	Disputa marítima y territorial por las Islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina.	En proceso en la CIJ desde 2001
Colombia- Ecuador	Fumigaciones áreas en zona fronteriza	En proceso en la CIJ desde 2008
Colombia- Ecuador	Uso del territorio por grupos irregulares. Tensión grave en el año 2008 por bombardeo en campamento de las FARC en territorio ecuatoriano	Hostilidad
Colombia- Venezuela	Disputa marítima y territorial por las islas Los Monjes. Problemas fronterizos relacionados con el paso de ilegal por la frontera, migraciones, trasiego de armas y drogas	Activación intermitente/ Diálogo Directo
Dominica- Venezuela	Dominica protesta por el reclamo de Venezuela de la Isla de Aves como punto para reclamar la Zona Económica Exclusiva (ZEE). Además objeto por los tratados firmados por Francia, Holanda, y Estados Unidos, que reconocen el reclamo Venezolano.	Inactiva
Guyana - Venezuela	Disputa territorial y fronteriza por la zona del Río Essequibo, que a su vez no ha permitido acordar una frontera marítima.	Inactiva
Bolivia- Chile	Reivindicación boliviana sobre su enclaustramiento y necesidad de salida al Pacífico.	Diálogo Directo
Chile- Perú	Delimitación de la frontera marítima	En proceso en CIJ desde 2008
Argentina- Uruguay	Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay	Implementación de la resolución de la CIJ
Argentina- Gran Bretaña	Reclamo de las islas Malvinas, Georgias y Sándwich Sur	Activa en forma permanente
EE.UU-Cuba	Ausencia de una frontera marítima definida	Inactiva Disputa política permanente

■ Medidas de Confianza Mutua

El desarrollo de Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad (MCMyS) ha posibilitado la generación de un nuevo clima de relación en América Latina. Las MCMyS han demostrado ser uno de los instrumentos más eficientes en la promoción de la estabilidad y el desarrollo por medio de acciones tendentes a limitar las situaciones de tensión. Como instrumento, requiere un trabajo constante y consistente. De igual forma, las acciones y sus resultados deben ser evaluados y adecuados a las nuevas circunstancias en forma regular. Ello supone un sistema de información eficiente, oportuno y transparente.

Las Medidas de Confianza Mutua son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Buscan fortalecer la paz y la seguridad internacional. Contribuyen a la comunicación entre los actores. Crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que mitigue las percepciones de amenaza inmediata y evite eventuales elementos sorpresa. Ellas presuponen la existencia de diferencias de intereses, e incluso de situaciones de tensión, en un contexto de baja confianza en las relaciones recíprocas. Su aplicación es así fundamental cuando las diferencias pudiesen expresarse en el uso de instrumentos de fuerza o en la amenaza del uso de esta; en dicha situación, un error de interpretación podría desencadenar un conflicto no deseado con consecuencias imprevisibles⁽⁶⁰⁾.

Debe destacarse, en primer lugar, que las MCMyS son «actos» que establecen una relación mutua; son acciones con reciprocidad. Ello las distingue de las señales de buena voluntad que emite un estado en beneficio de otro, y que por tratarse de acciones unilaterales no son vinculantes. La obligatoriedad de las MCMyS no está referida a que ambos estados desarrollen la misma acción –lo cual puede ocurrir en algunos casos–, sino a que ellas sean equivalentes y concomitantes. La retirada de fuerzas militares en un área en conflicto por parte de uno de los actores podrá, por ejemplo, tener su contrapartida en la reducción de parte del inventario castrense en el otro actor.

Las Medidas de Confianza Mutua son acciones con una reciprocidad necesaria, no necesariamente equivalente pero sí paralela en el tiempo. Con una rápida secuencia se alcanzará un efecto progresivo: un paso será seguido por otro similar, siempre y cuando la contraparte esté cumpliendo con el compromiso recíproco.

En este contexto, resulta esencial que los Estados cumplan con la obligación de informar acerca de las actividades realizadas cada año. Actualmente, solo unos pocos estados de la región entregan información regular

⁽⁶⁰⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (editor) (1996). *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago: FLACSO, P&SA, FOCAL.

y precisa. Adicionalmente, resulta crucial mejorar los trabajos de sistematización que realiza la Junta Interamericana de Defensa. Sin estos insumos no será posible revisar lo actuado y avanzar en pos de los objetivos perseguidos con las MCMyS.

En este sentido, las MCMyS no son solo «declaraciones» o «compromisos» –a pesar de que estos son ciertamente importantes–, sino que son «acciones» efectivas, susceptibles de ser evaluadas y verificadas. La transformación de los compromisos en acciones permite la estructuración de regímenes internacionales específicos⁽⁶¹⁾.

Este es un punto clave. Al considerar las declaraciones, solo nos cabe creer o no en su contenido; confiar o no en las promesas que conllevan. Una declaración no constituye una MCMyS propiamente dicha. No obstante, puede contribuir a fortalecer las acciones y a reafirmar el contexto de voluntad política. Una declaración no cambia por sí sola la realidad, abre una oportunidad al cambio. Son las acciones ejecutadas, en consecuencia, las que generarán un mundo distinto. Una declaración de renuncia al uso de la fuerza, por ejemplo, no hace desaparecer la fuerza militar. Informar sobre maniobras en la frontera, en cambio, evita el sentido de amenaza inminente; cambiar el despliegue en la frontera es una acción que transforma la percepción de la amenaza y su posibilidad material.

Las MCMyS tienen diez características: transparencia y apertura; predictibilidad; reciprocidad y equivalencia; comunicación adecuada; establecen una relación; factibilidad; coherentes; verificabilidad; soporte social, y variabilidad, según el número de actores.

Las Medidas de Confianza Mutua tienen una historia importante en América Latina⁽⁶²⁾. La Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la OEA, junto a la Junta Interamericana de Defensa han realizado cuatro conferencias sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad, una en Chile, en 1995; otra en El Salvador, en 1998; otra en Miami, en 2003, y la más reciente en Lima, Perú, en el año 2010. En las primeras tres reuniones se recomendó aplicar veinte medidas de confianza mutua. El 29 de septiembre de 2008, esta Comisión creó un grupo de trabajo informal, cuya tarea fue la de unificar los criterios para notificar sobre las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. El grupo de trabajo presentó un documento a la Comisión, el cual fue aprobado el 15 de enero de 2009, que contiene la lista consolidada de las treinta y seis medidas de fomento de la confianza y de la seguridad las cuales siguen vigentes en la actualidad.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*

⁽⁶²⁾ www.oas.org/csh/spanish/Foro.asp

Tabla 1.4. Países que han entregado informes sobre la aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. 1995-2010

País	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	07	08	09	10
Argentina															
Bahamas															
Brasil															
Bolivia															
Canadá															
Caribe a)															
Chile															
Colombia															
Costa Rica															
Ecuador															
El Salvador															
Estados Unidos															
Guatemala															
Guyana															
Honduras															
México															
Nicaragua															
Panamá															
Paraguay															
Perú															
R. Dominicana															
Trinidad y Tobago															
Uruguay															
Venezuela															
TOTAL	1	11	3	7	4	8	6	6	2	4	3	3	5	10	8

a) Incluye Antigua y Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

Fuente: Comisión de Seguridad hemisférica del Consejo Permanente de la OEA. IV Foro sobre medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. 15 y 16 de noviembre de 2010. En www.oas.org

En una región como la latinoamericana, donde prevalecen conflictos territoriales permanentes, las Medidas de Confianza Mutua son un elemento fundamental para mantener la paz y la estabilidad. Un ejemplo de ello es el caso del conflicto entre Guatemala y Belice, que ha permanecido estable gracias al funcionamiento de este tipo de medidas. Sin embargo, a inicios de febrero de 2012 el presidente guatemalteco Otto Pérez anunció que presentaría una protesta formal al Gobierno de Belice debido a la muerte de un campesino guatemalteco y la presencia de destacamentos militares beliceños en la zona de Adyacencia, zona que ambos países habían acordado que no tendría militares como una de las medidas de confianza mutua tomadas para desescalar el conflicto⁽⁶³⁾. La utilización de la vía diplomática por parte del mandatario de Guatemala y la apelación por el respeto a las Medidas de Confianza Mutua demuestran que los conflictos bélicos en la región son una realidad y que las Medidas de Confianza Mutua han resultado ser efectivas, al menos para disminuir las tensiones y evitar su escalamiento.

⁽⁶³⁾ «Pérez alza protesta por tropas beliceñas», en *Siglo XXI*. Guatemala: 3 de febrero de 2012. En www.s21.com.gt

La Asamblea General de la OEA solicita a los países miembros que envíen informes anuales sobre la aplicación de estas medidas. En el período 2002-2008 la cantidad de informes entregados fue muy pequeña. Aumentan algo en el 2009, con diez informes, y se reducen en el 2010 a solo ocho. Cabe señalar que la OEA reconoce el hecho que si bien la mayoría de los Estados no entregan sus informes anuales, esto no quiere decir que no aplique medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. En todo caso, esto señala la falta de prioridad que los países de la región le están otorgando a los temas de defensa, así como a las medidas preventivas frente a eventuales situaciones de tensión.

A pesar de lo alcanzado hasta el momento en esta materia, los retos futuros aún son grandes. Por un lado, si bien se ha acordado un listado muy grande de medidas de confianza mutua, muchas veces parecen más «turismo militar» que medidas de confianza mutua efectivas. En algunos casos no tienen densidad, tampoco profundidad y no abordan los temas que son sensibles. Esos temas no se discuten y no se trabajan de forma efectiva. No obstante, existen algunos casos en los cuales los comités binacionales, al discutir estos temas, han avanzado de forma importante. La relación argentino-chilena es un ejemplo.

48

Las medidas de carácter bilateral son las que mayoritariamente aplican los Estados y tiene que ver generalmente con intercambios profesionales entre las Fuerzas Armadas de los países: invitación y participación en maniobras militares, intercambio profesional de formación, perfeccionamiento y capacitación en los diferentes institutos de formación y capacitación profesional militar y la ejecución de tareas compartidas en áreas de interés común, entre otras⁽⁶⁴⁾. Sin embargo, en muchos casos son medidas de confianza de carácter formal que no construyen confianza y que, por el contrario, pueden tender a desprestigiar el mecanismo.

■ Gasto militar en la región

El gasto militar en América Latina es muy bajo en comparación con otras regiones del mundo. De acuerdo a datos del SIPRI el gasto de Centroamérica, el Caribe y Suramérica en el 2010 representó el 4,3% del gasto militar mundial. A pesar de esto América Latina fue la región que experimentó el mayor aumento del gasto militar en 2010. Mientras que en la región este gasto se incrementó en un 5,8%, en otras regiones del mundo, como África, América del Norte, Medio Oriente y Asia, este crecimiento fue de solo 5,2%, 2,8%, 2,5% y 1,4%, respectivamente⁽⁶⁵⁾. Entre

⁽⁶⁴⁾ *II Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. «Actualización del Inventario de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS)» Informe presentado por la Junta Interamericana de Defensa. 31 de octubre 2006. En www.oas.org.*

⁽⁶⁵⁾ «Se dispara el gasto militar en América Latina», en *IPS*. 15 de abril de 2011.

los países con un mayor gasto en ese año se encuentran Brasil, Chile, Colombia y Perú.

**Tabla 1.5. Gasto militar por regiones. 2010
 (Billones de dólares a precios corrientes de 2010)**

Región	2010
África	30,1
Norte de África	10,6
África Subsahariana	19,5
Américas	791
Norteamérica	721
Centroamérica y el Caribe	6,5
Suramérica	63,3
Asia y Oceanía	317
Centro y Sur de Asia	52,1
Asia del Este	211
Oceanía	25,7
Sudeste de Asia	28,7
Europa	382
Europa Oriental	65,5
Europa Occidental y Central	316
Medio Oriente	111
Mundo	1630

Nota: Las cifras son estimaciones hechas por SIPRI

Fuente: SIPRI. SIPRI Yearbook. 2011. En www.sipri.org

Este crecimiento no debe llevar a pensar necesariamente en un rearme de la región. Como hemos señalado, el presupuesto en defensa de los países latinoamericanos tradicionalmente tiende a destinarse en su mayor parte a los gastos de personal antes que en gastos operativos y reequipamiento militar. Generalmente, este gasto ronda al menos en un 70% del gasto militar de la región. Sin embargo, debe tenerse presente que los gastos en las adquisiciones de equipo muchas veces no están incluidos entre los rubros de los presupuestos de defensa, sino en partidas diferentes de los presupuestos nacionales, como por ejemplo las de gastos en infraestructura⁽⁶⁶⁾. El SIPRI, además, señala que otro motivo por el cual la región evidencia un crecimiento en gasto militar mayor a las demás regiones del mundo se debe a que América Latina no se vio tan afectada por la crisis financiera

⁽⁶⁶⁾ MALAMUD, Carlos. «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?», en *Documento de Trabajo n.º 31*. Real Instituto Elcano, 15 de diciembre 2006. En www.realinstitutoelcano.org

internacional como si lo han hecho otras como Europa, que por el contrario mostró un decrecimiento en su gasto militar.

Tabla 1.6. América Latina: gasto militar como porcentaje del PIB

País	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	1.2	1.1	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0
Bolivia	2.3	2.2	2.3	2.0	1.9	1.7	1.8	2.0	2.0
Brasil	2.0	1.9	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6
Chile	3.7	3.8	3.6	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	3.5
Colombia	3.5	3.5	3.9	3.6	3.4	3.3	3.3	3.6	3.7
Costa Rica	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El Salvador	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7
Ecuador	1.8	2.0	2.6	2.2	2.6	2.3	2.9	2.8	3.4
Guatemala	0.9	0.8	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Honduras	[0.8]	[1.0]	[0.9]	[0.8]	[0.8]	0.7	0.9	1.5	1.5
México	[0.6]	[0.5]	[0.5]	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Nicaragua	0.7	0.8	0.9	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	1.0	1.0	0.8	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9
Perú	1.7	1.5	1.5	1.4	1.5	1.3	1.2	1.1	1.4
R.Dominicana	[1.4]	[1.5]	[0.9]	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7
Uruguay	1.8	1.7	1.6	1.4	1.3	1.3	1.2	1.3	1.6
Venezuela	1.6	1.2	1.2	1.3	1.4	1.6	1.3	1.4	1.3

Fuente SIPRI Yearbook 2011

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el gasto militar de América Latina tiende a mantenerse estable, sin cambios bruscos o de gran impacto, desde inicios del siglo XXI.

■ Demandas superpuestas en defensa y seguridad

Con el fin de la Guerra Fría el orden internacional se transformó poniendo fin también a la era del enemigo sistémico, introduciendo un nuevo cuadro estratégico-militar. Sumado a esto, la globalización puso fin a la diferencia interno-externa creando un gran mercado planetario, cambiando las dimensiones de espacio y tiempo. Se crea entonces la necesidad de pensar y actuar globalmente. Estos cambios introdujeron nuevas relaciones de poder. Debido a ello, los conflictos vecinales comienzan a perder relevancia y se produce una mayor asociatividad entre los países y las regiones, creando además mayor interdependencia entre ellos.

El reconocimiento de los cambios en los tipos de amenazas que aquejan a un estado, así como y la aparición de nuevos actores llevó a que, en octubre de 2003, se realizara en México la Conferencia Especial de Seguridad en las Américas. De ella se desprende una nueva y amplia conceptualización de la seguridad basada en un concepto articulador: la multidimensionalidad. Este factor conlleva ampliar el concepto y enfoques tradicionales para abarcar nuevas y no tradicionales amenazas que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Estas no implican la desaparición de los tradicionales.

Los cuatro pilares básicos del sistema de seguridad colectiva reconocen que: I) las amenazas actuales no respetan fronteras nacionales; II) estas se encuentran relacionadas entre sí; III) deben ser enfrentadas en los niveles global, regional y nacional, y IV) que ningún estado puede asumirlas por sí solo.

La nueva conceptualización de la seguridad tiene consecuencias sobre la gestión de la defensa y la seguridad en los países latinoamericanos, que muestran viejas y nuevas complejidades⁽⁶⁷⁾. Los avances en la conducción civil democrática de la defensa han sido importantes, pero aun hay inercias que romper. Muchas de ellas se originaron en etapas en las que la autonomía militar posibilitaba una gestión «delegada», entre otros aspectos, por la falta de interés de las élites civiles y por la herencia que generó la «doctrina de la seguridad nacional» al ampliar los roles y misiones de las Fuerzas Armadas. La principal tendencia que es necesario detener es la creciente superposición y ampliación de funciones de las Fuerzas Armadas en el terreno de la seguridad ciudadana. Una gestión moderna y eficiente del sector defensa debe concentrarse en las tareas que le son propias y características: proveer el bien público seguridad en el área que le corresponde, especialmente ligada la defensa de la soberanía y los intereses nacionales. El proveer el bien público de la seguridad a la ciudadanía le corresponde a la Policía; de manera extraordinaria y subsidiaria, con un claro mandato civil democrático, pueden desarrollarse ciertas funciones de apoyo de las Fuerzas Armadas a estas tareas. En el actual cuadro político regional la gestión en estas materias se ha vuelto compleja⁽⁶⁸⁾.

Las Fuerzas Armadas de América Latina y el Caribe dejaron de estar en la primera plana de los medios de comunicación en cuestiones referidas a estabilidad política o amenazas a la democracia, con la excepción del caso hondureño por el derrocamiento del presidente Manuel Zelaya. En general, las informaciones sobre las Fuerzas Armadas varían de país en

⁽⁶⁷⁾ Ver más en TULCHIN, Joseph, BENÍTEZ MANAUS, Raúl y DIAMINT, Rut (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libros.

⁽⁶⁸⁾ CHEYRE, Juan Emilio (2011). «Tareas de la Seguridad y la Defensa. Siglo XXI». Presentación en el Seminario Internacional *América Latina: relaciones Internacionales en el Siglo XXI, Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Playa Langosta, Costa Rica: diciembre 2011.

país, de subregión en subregión. El panorama es muy diverso. Generalmente, lo más importante es que las Fuerzas Armadas, como producto de los errores del pasado, de los cambios en las tendencias globales y regionales, así como en la legislación hemisférica y nacional desarrollan políticas que no amenazan a la democracia. Lo anterior no significa que no tengan incidencia derivada del accionar de distintas fuerzas, principalmente civiles, y del mantenimiento de importantes grados de autonomía institucional y profesional. El principal desafío, desde la perspectiva de los regímenes democráticos y de las políticas de defensa, es la superposición de funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía en un contexto de una, aún débil, conducción civil democrática.

En efecto, es así como en México las informaciones de los medios las hacen aparecer vinculadas a las decisiones de las autoridades civiles referidas a su participación en tareas de lucha en contra del narcotráfico. En Centroamérica, en particular en el Triángulo del Norte –Guatemala, El Salvador y Honduras–, se expresan fuertes demandas para involucrar crecientemente a las Fuerzas Armadas en tareas represivas ligadas a la lucha en contra de las maras y, en general, en materias referidas a seguridad ciudadana. Las tareas de las Fuerzas Armadas en control y patrullaje son parte de la realidad cotidiana. En el área andina, un aspecto característico es la constante participación en tareas del desarrollo. En Brasil se produce una situación parecida a la mexicana, en la cual se ha involucrado a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el crimen organizado en las principales ciudades del país. En el Cono Sur –Uruguay, Argentina y Chile– las Fuerzas Armadas desarrollan tareas más propias de la defensa. En estos países –hasta la fecha– existe una clara delimitación entre las tareas policiales y militares.

Las Fuerzas Armadas, en términos generales, reciben mucho apoyo de las poblaciones para intervenir en el combate al narcotráfico, en el combate a la delincuencia, en la ayuda ante eventos naturales y en la ayuda humanitaria en otros países.

Tabla 1.7. América Latina: opinión sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en diversos campos. 2011

(Aquí las respuestas «siempre» y «casi siempre»)

	Combate al narcotráfico	Ayuda ante eventos naturales	COMBATE DE LA DELINCUENCIA	Ayuda humanitaria en otros países	Reprimiendo protestas
Argentina	83	86	77	87	40
Brasil	85	87	80	81	59
Bolivia	78	87	75	71	33
Chile	71	72	70	77	42
Colombia	77	81	83	71	52

	Combate al narcotráfico	Ayuda ante eventos naturales	COMBATE DE LA DELINCUENCIA	Ayuda humanitaria en otros países	Reprimiendo protestas
Ecuador	85	88	79	85	42
El salvador	82	89	86	80	43
Guatemala	81	84	73	75	47
Honduras	69	70	68	68	44
Nicaragua	80	82	78	79	29
México	85	94	89	86	49
Paraguay	87	85	84	83	40
Perú	84	86	86	83	51
R. Dominicana	83	82	81	85	52
Uruguay	88	88	80	87	46
Venezuela	75	89	81	79	64
América Latina	81	84	80	80	45

Fuente:FLACSO. *II Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica*. 2011. En www.flacso.org

La superposición de funciones genera confusión, desprofesionaliza tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía, a la vez que reduce las capacidades de la conducción civil democrática en el sector. En los sistemas democráticos es esencial que quienes tienen el monopolio de las armas tengan claramente definidas sus funciones y misiones, las que están radicadas en la protección de la soberanía del país. Es una tarea eminentemente de defensa y que conlleva la ausencia de participación en política doméstica y en la actividad contingente⁽⁶⁹⁾.

En muchos países de la región no existe un sistema normativo y un marco legal que diferencie claramente las funciones militares de las funciones policiales, con lo cual se genera una superposición y una escasa diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad pública y ciudadana.

La superposición de funciones también se produce en otras dos áreas. La primera se refiere a la actuación de las Fuerzas Armadas en casos de desastres naturales y durante emergencias nacionales. La segunda, en lo relativo a temas del desarrollo. En el primer caso, la superposición es inevitable dado su despliegue en el conjunto del territorio del país, en las zonas extremas las Fuerzas Armadas poseen infraestructura y presencia permanente. También, por sus capacidades logísticas son la institución estatal con mayores capacidades para llegar en forma pronta a las zonas de emergencia. De igual manera, en la mayoría de los países de la región son las encargadas de abastecer las zonas alejadas, ese es el caso de las Fuerzas

⁽⁶⁹⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2008). *Op. cit.*

Armadas en Brasil, en el Amazonas; de las Fuerzas Armadas de Chile, en zonas aisladas del sur; o como en el caso cubano, al ser productores y distribuidores de alimentos básicos. Otro tanto se puede señalar de las Fuerzas Armadas de Ecuador, Venezuela y de Centroamérica. Lo crítico en estos casos es quién ejerce el mando, cómo estas tareas son conducidas desde las autoridades civiles constitucionales. Las carencias y debilidades de las comisiones nacionales de emergencia, facilitan el desarrollo de este rol de las Fuerzas Armadas. En muchos casos ello se hace a costa de la permanente debilidad de los entes civiles. Esta se define como una función transitoria, pero que en la práctica posee un carácter recurrente y de permanencia en el tiempo.

En lo relacionado con el desarrollo nacional esta es una tarea que posee las más diversas expresiones, desde el control del tráfico aéreo –en Brasil– al desarrollo del turismo –en Cuba–, pasando por el control y/o manejo de entidades bancarias a fábricas de armamentos. En este campo es donde la superposición, en general, afecta a las capacidades y al desarrollo de entidades civiles claves. Un ejemplo es el relacionado con los ministerios de Obras Públicas en lo referido a la construcción de carreteras. O cuando se les encarga tareas de alfabetización en desmedro de los ministerios de Educación. El actuar en tareas en el ámbito del desarrollo se transforma en una tarea permanente, fuera de la misión central de defensa. La ejecución de tareas ligadas al desarrollo les permiten a las Fuerzas Armadas, adicionalmente, contar con recursos extrapresupuestarios, sobre los cuales las autoridades civiles muchas veces no poseen control. Lo anterior redundando en el mantenimiento de importantes grados de autonomía institucionales⁽⁷⁰⁾.

Sin embargo, la superposición más peligrosa es la referida a asumir tareas de orden público y de seguridad ciudadana. Las Fuerzas Armadas no tienen el entrenamiento, la lógica ni la doctrina, tampoco el equipamiento, para afrontar los problemas de carácter policial. Errores en este campo: un ejemplo de estos riesgos puede observarse en países como México, donde el Informe de Human Rights Watch *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la «guerra contra el narcotráfico» de México* denuncia el aumento en las violaciones a los derechos humanos que se han cometido en este país en nombre de la «guerra contra el narcotráfico» por parte de militares y policías⁽⁷¹⁾. Sin embargo, cabe señalar que con esto no se quiere generalizar la labor de todos los militares en materia de seguridad pública, sino que lo que se busca es llamar la atención a los riesgos de la superposición de roles. Estos pueden conllevar y producir graves violacio-

⁽⁷⁰⁾ VARAS, Augusto (1998). *La autonomía militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

⁽⁷¹⁾ ESTRADA, Javier. «El combate del crimen aumentó las violaciones de derechos humanos: HRW», en *CNN México*. 9 de noviembre de 2011. En <http://mexico.cnn.com>

nes a los derechos humanos y, en definitiva, militarizan las alternativas de las políticas públicas.

■ Nuevos contenciosos transnacionales

Tradicionalmente, la seguridad del Estado estaba radicada en torno a dos aspectos fundamentales: a) la cohesión interna para organizar las relaciones de poder domésticas, con la conformación de un gobierno capaz de darle imperio a la ley en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población; b) las relaciones entre Estados soberanos, tanto de competencia como de cooperación. Estos dos aspectos han cambiado de manera sustantiva en el mundo y en América Latina. En muchos casos, en un mismo territorio se encuentran en competencia distintos actores que fragmentan la sociedad. Las demandas de los pueblos y sociedades que no son satisfechas por la acción estatal generan vulnerabilidades sobre la seguridad doméstica y en las capacidades de gobernabilidad; las situaciones en el área andina y Centroamérica ejemplifican este punto y también en importantes ciudades de toda la región.

Por otra parte, el foco de atención principal en las relaciones interestatales se vincula a las capacidades de decisión soberana y con la plena integridad territorial. En este último aspecto es donde tradicionalmente se colocó el foco en la atención a las percepciones de amenazas en seguridad. En América Latina la paz interestatal es su mayor capital, el cual debe ser preservado y consolidado. En la región las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado y no su desmembramiento por acción externa.

Con la aparición de nuevos actores y nuevas amenazas, que van más allá de la seguridad estatal, sumado a un proceso de globalización, que crea sociedades cada vez más interdependientes y más interconectadas, el factor transnacional se constituye en un elemento central, las amenazas afectan simultáneamente a más de un estado y estas amenazas no pueden ser resueltas dentro de las fronteras nacionales. El crimen organizado es un actor fundamental en la emergencia de las nuevas amenazas⁽⁷²⁾. Las tensiones intraestatales y las fracturas sociales, en un contexto de incremento en el acceso a armas livianas, facilita el terreno para que distintos actores no estatales, en especial el crimen organizado con vínculos transnacionales, pongan en cuestión el monopolio legítimo de la fuerza del Estado.

Los problemas globales son parte de los problemas latinoamericanos; el cambio climático, las crisis financieras, los ilícitos transnacionales... po-

⁽⁷²⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2006). *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario general*. FLACSO, Secretaría General. En www.flacso.org; ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLÍS, Luis Guillermo (editores) (2008). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia. Santiago.

seen una incidencia fundamental en el desarrollo de los procesos políticos, económicos y culturales latinoamericanos⁽⁷³⁾. El cambio climático está generando problemas ambientales de cada vez mayor magnitud⁽⁷⁴⁾. La región afronta cada vez más fenómenos climáticos extremos, más huracanes, más tormentas y una mayor erosión. La crisis financiera ha impactado a todos los países de la región, sus consecuencias son grandes, graves y diversas. La pandemia de la gripe AH1N1 en el contexto de la crisis financiera produjo otro desequilibrio importante. La crisis alimentaria no ha sido resuelta, aún millones de seres humanos sufren hambre. La pandemia del VIH-sida afecta con fuerza al conjunto de la región, en particular a algunos países del Caribe. El crimen transnacional encuentra en el narcotráfico una fuente importante de poder, que le ha permitido incrementar sus espacios de acción en las diversas subregiones de América Latina. Todas las situaciones anteriores inciden de manera fundamental sobre la población, generando creciente número de desplazados e impulsando a muchas personas a buscar en la emigración una opción para mejorar sus condiciones de vida. Los desafíos globales generan nuevas y complejas demandas sobre la gestión del Estado y, dentro de este, del sector defensa y seguridad.

Las miradas sobre el escenario global, tanto desde potencias como de países pequeños, demandan más cooperación y más multilateralismo⁽⁷⁵⁾. Las incertidumbres sobre los desarrollos en el futuro cercano son muchas, pocas son las certezas. La principal es que la globalización es un hecho irreversible y que impacta a todas las regiones del mundo, desde pequeños municipios hasta la posición de poder de las potencias en el sistema internacional. Lo que no es evidente es si el proceso globalizador tendrá un sello estadounidense o bien tendrá una marca con una fuerte impronta occidental, o asiática, en el marco de la definición de reglas del juego establecidas de manera multilateral entre una amplia pluralidad de actores. De igual forma, otra de las pocas certezas es la creciente importancia de países de Asia, particularmente de China y de India, y la emergencia de una era en la cual la Cuenca del Pacífico posee la mayor gravitación en cuestiones comerciales.

La transnacionalización del crimen ha aumentado los problemas que de él se derivan. El crimen organizado cruza las fronteras y sus acciones se relacionan con los distintos tipos de amenazas de carácter global. Para poder enfrentar esta nueva forma de criminalidad es necesario contar con una perspectiva y visión transnacional; esto significa coordinar políticas globales y locales, convirtiéndose esto en uno de los principales retos que

⁽⁷³⁾ CURBET, Jaime (2007). *Conflictos globales violencias locales*. FLACSO Ecuador. Alcaldía de Quito, Ecuador.

⁽⁷⁴⁾ BACHELET, Michelle (2007). *Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en el Seminario «Calentamiento global y cambio climático: La hora de actuar ha llegado»*. Santiago, Chile: 11 de mayo de 2007.

⁽⁷⁵⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (2011a). *Op. cit.*

poseen los Estados, las sociedades y todos los actores que buscan enfrentar este flagelo. Solo con más y mejor multilateralismo cooperativo y efectivo se detendrá esta amenaza.

■ UNA REGIÓN DE PAZ Y UN ÁREA DESNUCLEARIZADA

Los avances en las relaciones de seguridad y defensa en América Latina y el Caribe, en la década de los noventa, fueron el resultado de la resolución de los principales contenciosos fronterizos interestatales –Argentina-Chile, Perú-Ecuador, Salvador-Honduras– o cuando se terminó la competencia militar estratégica entre los principales actores, en especial la nuclear entre Argentina y Brasil.

El fin de la Guerra Fría permitió avanzar en la efectivización del Tratado sobre No Proliferación de Armas Nucleares, Tratado de Tlatelolco. Esto permitió efectivizar a la región como área libre de armas nucleares. Hacia mediados de 1997, los países de la región habían suscrito el tratado de no proliferación nuclear. Cabe señalar que la Zona Libre de Armas Nucleares de América Latina y el Caribe (ZLAN) se creó en 1967 ⁽⁷⁶⁾, pero no fue hasta el 2002, con la incorporación de Cuba, cuando se logró que los 33 Estados de América Latina y el Caribe formaran parte de la ZLAN. La región fue la primera área densamente poblada en el mundo que se declaró como zona libre de armas nucleares.

Los países latinoamericanos también son parte del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares que fue abierto para firmar en 1996. Con la suscripción de este tratado se ratificó la voluntad regional de efectivizar una zona libre de armas nucleares. Los acuerdos y la cooperación han consolidado una situación de estabilidad interestatal amplia posibilitando el que la región se declare como una zona de paz y libre de armas nucleares.

Por otra parte, los países de América Latina y el Caribe (con excepción de Cuba) son parte de la Convención de Ottawa⁽⁷⁷⁾, sobre desminado y prohibición del uso de minas antipersonales. Esta Convención recibió una contundente y rápida respuesta por parte de los países de la región, quienes manifestaron su voluntad de proscribir la producción y uso de estas armas y su compromiso con la limpieza de los campos minados existentes. En Centroamérica la OEA desempeñó un papel esencial en el proceso de desminado⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁶⁾ ÚBEDA, Gioconda (2011). *Presentación Inicial de la Embajadora Gioconda Ubeda en el Foro del Organismo Internacional de Energía Atómica*. Viena: 21 y 22 de noviembre de 2011.

⁽⁷⁷⁾ www.un.org/es/disarmament/instruments/convention_landmines.shtml

⁽⁷⁸⁾ www.oas.org/es/temas/minas.asp

El resolver de manera adecuada los temas referidos a la proliferación nuclear y al desarrollo de armas de destrucción masiva significa para América Latina una ventaja sustantiva frente a otras regiones. Esta ventaja comparativa se hace más evidente al observar la situación que aún enfrentan países como India y Pakistán o las discusiones internacionales sobre la posibilidad que Irán posea armas de destrucción masiva y su efecto desestabilizador para el Medio Oriente.

El trabajo del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) ha sido central para la consolidación de la ZLAN y los avances en materia de desarme nuclear y no proliferación. Asimismo, por medio de este Organismo los países latinoamericanos promueven una importante lucha para que se logren iniciativas, como lo son un instrumento universal jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares o la prohibición de los ensayos nucleares y con ello la adhesión universal al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares⁽⁷⁹⁾. En este sentido Latinoamérica es una asidua luchadora por la desnuclearización.

La importancia que le dan los países de la región a esta temática se refleja en el «Comunicado Especial sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares» que suscribieron los estados latinoamericanos y caribeños en el marco de la I Cumbre de la CELAC, en la que reiteran su compromiso con la importancia de lograr el desarme nuclear, completo y verificable. También «Afirmaron su deseo de que la CELAC articule una posición común ante las cuestiones del desarme nuclear, no proliferación y uso pacífico de la energía nuclear (...)»⁽⁸⁰⁾.

Sin embargo, aún existen desafíos. De acuerdo con la secretaria general de OPANAL, Gioconda Ubeda, algunos de los mayores desafíos son: a) si bien es cierto que la región es la única ZLAN que tiene firmados y ratificados los dos protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco por parte de todas las potencias que están vinculadas a ellos, la realidad es que Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Rusia realizaron algunas declaraciones interpretativas a los textos de estos protocolos que ponen en duda la consolidación de las garantías negativas de seguridad por parte de estos países. Este es un tema que se ha venido negociando desde 2010, y b) un segundo gran desafío tiene relación con el desarrollo de la energía nuclear con fines pacíficos que «(...) plantea a la región nuevos desafíos en lo que respecta a garantizar el desarrollo, sin discriminación alguna, de esa energía para los

⁽⁷⁹⁾ OPANAL (2011). *Declaración de los estados miembros del OPANAL*. S/Inf.1071. México D. F.: septiembre.

⁽⁸⁰⁾ Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina. *Comunicado Especial sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 2 y 3 de diciembre de 2011.

países que lo requieran y al mismo tiempo garantizar que su uso solo será para fines civiles»⁽⁸¹⁾.

De igual forma, la CELAC también destacó el rol de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (AABCN)⁽⁸²⁾. Esta corresponde a buenas experiencias y buenas prácticas de la región que permitirán ser aplicados en otras regiones.

■ TEMAS EMERGENTES DE COOPERACIÓN EN DEFENSA

Como se ha venido señalando, en los últimos 14 años, desde 1995, se han desarrollado y ejecutado medidas de confianza mutua y de seguridad, principalmente de carácter bilateral entre países vecinos. También se han desarrollado actividades que permiten desarrollar la confianza recíproca de forma multilateral, como lo son los ejercicios combinados internacionales entre diversas Fuerzas Armadas, y en particular el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz.

■ América Latina en organizaciones de paz en la ONU

El cambio originado con la emergencia del terrorismo de alcance global y la respuesta de carácter unilateral de los Estados Unidos cerró muchas de las oportunidades de cooperación para la paz que se abrieron en el período 1989-2001. En ese contexto de fuerte unilateralismo los costos negativos afloraron sin dificultad⁽⁸³⁾.

Ello brindó otras oportunidades para ampliar la colaboración y cooperación entre los países latinoamericanos. Estas permitieron brindar respuestas conjuntas, cómo lo evidencia el caso haitiano. La MINUSTAH muestra como todos los temas de la interoperatividad y la acción conjunta de las fuerzas pueden ser resueltos en la práctica. También, no sin dificultades, registra grados de concertación y cooperación política decisivos en el 2x9. Es decir, la conducción política de la operación, a cargo de los ministerios de la Defensa y de Relaciones Exteriores de los nueve países participantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Guatemala y Uruguay.

⁽⁸¹⁾ ÚBEDA, Gioconda (2010). «La agenda regional para el desarme nuclear», en *Diálogo Político*. Fundación Konrad Adenauer.

⁽⁸²⁾ Jefes y Jefas de Estado de América Latina y el Caribe (2011). *Comunicado Especial sobre el Vigésimo Aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (AABCN)*. I Cumbre de la CELAC. Caracas, Venezuela: 3 de diciembre de 2011.

⁽⁸³⁾ FUENTES, Claudio (editor), *Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina pos 11/9/2001*. FLACSO, Chile. Buenos Aires: 2004; HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores). *Op. cit.*

El 60% de las tropas de la MINUSTAH son latinoamericanas⁽⁸⁴⁾. De allí hay muchas lecciones que sacar, que aún no las hemos formulado⁽⁸⁵⁾.

Esta es una experiencia que muestra las potencialidades de cooperación militar bajo liderazgo civil, y que refuerza los lazos en materias de defensa. Un reto particular sería cómo mejorar la coordinación en el ámbito subregional, entre los ministerios de la defensa de los países miembros de cada subesquema.

Si bien es cierto la MINUSTAH es la operación de paz donde se observa una mayor participación latinoamericana, los países de la región también colaboran en otras operaciones de las Naciones Unidas.

Tabla 1.8. América Latina: participación en operaciones de paz

Operación	Países involucrados
Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur	Brasil El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú,
Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA)	Brasil, Guatemala
Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO)	Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay
Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID)	Guatemala
Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire (ONUCI)	Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, Uruguay
Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)	Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú
Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO)	Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, Paraguay, Uruguay
Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Uruguay
Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT)	Brasil
Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán	Chile, Uruguay
Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP)	Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Paraguay

⁽⁸⁴⁾ Entrevista embajador de Argentina en Haití, Ernesto López. Noviembre 2007.

⁽⁸⁵⁾ AGUILERA, Gabriel (2009). *Las misiones militares. Pasado, presente y futuro*. Documento preparado para la reunión de RESDAL «La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina». Bolivia: julio, 2009.

Operación	Países involucrados
Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL)	Brasil, El Salvador, Guatemala,
Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT)	Argentina, Chile

Fuente: www.un.org/es/peacekeeping

- *La experiencia Cruz del Sur*

Un ejemplo exitoso en esta materia es el caso de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, creada en 2006 entre Chile y Argentina, que corresponde a un «estadio superior de asociación para la defensa y la seguridad»⁽⁸⁶⁾. En junio de 2011 se incorporó al Sistema de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas.

Esta fuerza combinada tiene como objetivo ser utilizada en operaciones de paz a requerimiento de la ONU. Sus componentes son terrestre, naval, aéreo, hospital militar y compañía de ingenieros. Su sede y jefatura es rotativa entre ambas repúblicas.

Cuando sea requerida, las tareas de esta fuerza combinada serán⁽⁸⁷⁾:

- proporcionar presencia de la ONU en un área de crisis después de una resolución del Consejo de Seguridad, relevando a las primeras fuerzas internacionales y/o regionales;
- prevenir la escalada de violencia;
- asistir, monitorear o facilitar un cese de fuego;
- asegurar un área que permita el despliegue posterior de otras fuerzas de la ONU;
- proporcionar «áreas seguras» a personas y grupos cuyas vidas peligran por el conflicto;
- asegurar operaciones de ayuda de emergencia humanitaria;
- colaborar en actividades específicas que requieran refuerzo de la seguridad de una misión en desarrollo.

■ NUEVOS ORGANISMOS DE CONCERTACIÓN REGIONAL

El instrumento más importante de coordinación hemisférica en los más distintos ámbitos y temas de seguridad sigue siendo la OEA, más allá de todas sus debilidades. La Secretaría de Seguridad Multidimensional de

⁽⁸⁶⁾ ALLAMAND, Andrés (2011). «Fuerza de paz combinada del Sur», en *El Mercurio*. Chile: 11 de junio de 2011.

⁽⁸⁷⁾ www.mindef.gov.ar

la OEA actualmente es la Secretaría Técnica de los ministros de Seguridad Pública de las Américas, de la Conferencia de Ministros de Defensa; coordina la Junta Interamericana de Defensa; la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas; el instrumento que es el mecanismo de evaluación multilateral; el Comité Interamericano contra el Terrorismo; la Convención Interamericana contra la Fabricación Ilícita del Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos. Así también, el Plan Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención Interamericana sobre Transparencia y Adquisición de Armas Convencionales; el programa de asistencia integral en las minas antipersonales. Recientemente ha estado elaborando el Observatorio de las Tendencias del Crimen y la Violencia, es decir, sigue siendo el principal instrumento al cual los países latinoamericanos, del Caribe, los Estados Unidos y Canadá entregan información y coordinan sus políticas. Sin embargo, la acción concertada muchas veces se ve debilitada por las dificultades operativas de ejecución.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) tiene vigencia legal pero tiene poca viabilidad y, por lo tanto, no hay un sistema regional de defensa ni un pacto de seguridad regional. La Carta Democrática de las Américas es otro instrumento esencial, tiene diez años. Ella incluye aspectos específicos respecto al rol de la vinculación civil-militar en los sistemas democráticos.

Por su parte, la Junta Interamericana de Defensa⁽⁸⁸⁾ no ha tenido capacidad para renovarse de manera importante y significativa, con lo que pierde legitimidad en el nuevo contexto.

En el contexto hemisférico, con el final de la Guerra Fría hubo un cambio drástico, pasando de la desconfianza y la confrontación a la construcción de una nueva agenda hemisférica basada en la democracia, el libre mercado y la necesidad de fortalecer el multilateralismo en la región. Es así como surgen las Cumbres de las Américas, cuya primera reunión se realizó del 9 al 11 de diciembre de 1994, en Miami, con el objetivo de reorganizar las relaciones entre los países del continente adecuando las discusiones a las nuevas condiciones regionales y mundiales.

■ Las Conferencias Ministeriales de Defensa

Es en ese contexto, y gracias a los consensos acordados en la Cumbre de Miami, que surge y se concretiza la idea de realizar una reunión de ministros de Defensa de las Américas como un mecanismo que facilitara el propósito de organizar y vincular de forma efectiva democracia, desarrollo económico y seguridad internacional.

⁽⁸⁸⁾ Sobre esto ver COPE, John A. (2010). «Reforming the Inter-American Defense Board». *Strategic Forum*. National Defense University, octubre

Otros elementos que tuvieron un peso precipitador de estas reuniones fueron las crisis generadas por el conflicto entre Ecuador y Perú, la crisis política en Haití y el tema migratorio, entre otros. A estos factores se les deben sumar las amenazas emergentes en la región, como el potencial peligro en la proliferación de armas, el tráfico internacional de drogas, los temas ambientales y los relacionados con el vínculo civil-militar y su impacto sobre los derechos humanos y la democracia⁽⁸⁹⁾. Los días 24 al 26 de julio de 1995, se realizó en Williamsburg, Virginia, la I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, constituyéndose en la primera reunión de este tipo del hemisferio occidental, y cuya promesa fue: «Ningún Estado por sí solo podrá tener éxito, unidos no podremos fallar. Esa es la promesa de la asociación que hoy día tienen los líderes de las Américas»⁽⁹⁰⁾. Hasta la fecha se han realizado nueve reuniones ministeriales de defensa.

La finalidad de las conferencias es «promover el conocimiento recíproco, el análisis, debate e intercambio de ideas y experiencias en el campo de la defensa y la seguridad, o cualquier otro mecanismo de interacción que permita el logro de la misma»⁽⁹¹⁾. Desde sus inicios, las reuniones ministeriales de defensa, se han constituido en un significativo avance en las relaciones regionales, en búsqueda de la confianza mutua para la construcción de la paz en el hemisferio. Los principios de Williamsburg establecieron las bases de los debates y políticas futuras, afirmando que la seguridad mutua reposa en la preservación de la democracia y las Fuerzas Armadas deberían estar subordinadas a las autoridades democráticamente electas.

La última Conferencia Ministerial de Defensa realizada se llevó a cabo en noviembre de 2010 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. En esa ocasión los ministros expresaron la importancia de preservar los principios de Williamsburg; promover los procesos de modernización en defensa; reconocer la importancia de la cooperación en defensa, particularmente en materia de los avances que se han logrado en medidas de confianza mutua, y recomendaron el intercambio de criterios entre las nociones de defensa y seguridad para delimitar los ámbitos de cada una, entre otros⁽⁹²⁾. La décima reunión está programada para ser realizada en Uruguay.

■ Las Reuniones de ministros de Seguridad Pública

Por otro lado, dentro del marco de la cooperación hemisférica promovida por la OEA se encuentran también las reuniones de ministros de Seguridad Pública. Si bien es cierto, en el 2003, la Declaración de Seguridad de las

⁽⁸⁹⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco (1995). «Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?», en: *Revista Ser en el 2000*. Argentina. En www.ser2000.org.ar

⁽⁹⁰⁾ *Ibid.*

⁽⁹¹⁾ Reglamento de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En www.midef.gob.ni

⁽⁹²⁾ Ministros de Defensa de las Américas (2011). *Declaración de la IX Conferencia de Ministros de las Américas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 22 al 25 de noviembre de 2011.

Américas mostró las nuevas amenazas, las amenazas no tradicionales en el hemisferio; fue necesario que pasaran cinco años antes de que hubiera una acción efectiva y se desarrollase la I Reunión de Ministros de Seguridad Pública de las Américas (MISPA) en México (2008), al año siguiente, en 2009, se realizó la segunda, y en el mes de noviembre de 2011 tuvo lugar la III Reunión de Ministros de Seguridad Pública en las Américas, en Puerto España, Trinidad y Tobago.

En la I Reunión los ministros firmaron el «Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas», en donde se establecen los cinco pilares de la seguridad que consideraron se deben atender para lograr respuestas integrales al problema de la seguridad pública: a) gestión de la seguridad pública; b) prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad; c) gestión policial; d) participación ciudadana y comunitaria, y e) cooperación internacional.

En la tercera conferencia, en 2011, se acordó institucionalizar las reuniones estipulando que se realizarán bienalmente y estableciendo como sus funciones las siguientes: «a) servir de foro hemisférico para el intercambio de información y experiencias, y la consolidación y el fortalecimiento de la cooperación en las áreas de seguridad pública; b) formular recomendaciones a los estados miembros de la OEA en materia de cooperación en el área de seguridad pública; c) dar seguimiento a sus recomendaciones y, para estos efectos, cuando sea necesario, asignar mandatos específicos incluyendo sus respectivos plazos a grupos de trabajo; d) seguir dando seguimiento a mandatos existentes que son objeto de recomendaciones de reuniones MISPA anteriores, llevadas a cabo antes de la aprobación de este Documento; e) promover, cuando se considere necesario, el fortalecimiento de la coordinación y cooperación entre las MISPA y otros órganos, organismos, entidades y mecanismos de la OEA y, para estos efectos, formular recomendaciones y hacerles el seguimiento que estimen pertinentes; f) promover y facilitar la coordinación y colaboración entre las MISPA y otros procesos de cooperación internacional en las áreas de seguridad pública, y g) facilitar las demás funciones que sean acordadas»⁽⁹³⁾.

En el ámbito Iberoamericano se ha reconocido la importancia de mejorar la seguridad. Los mandatarios de los países iberoamericanos suscribieron, en la XXI Cumbre Iberoamericana celebrada en Asunción, en octubre de 2011, el «Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública» en el que manifiestan, entre otros, «El compromiso de promover una mayor participación y cooperación entre los Estados, la ciudadanía, los organismos internacionales y la sociedad civil para consolidar el inter-

⁽⁹³⁾ Ministros responsables de la seguridad pública de las Américas (2011). *Documento de Puerto España: Institucionalización del proceso MISPA*. 18 de noviembre de 2011.

cambio de conocimientos, de experiencias y de buenas prácticas, conforme a los nuevos paradigmas de la seguridad pública»⁽⁹⁴⁾.

■ La cooperación en Centroamérica

A nivel latinoamericano, la cooperación en defensa entre los países de la región frente a las nuevas y viejas amenazas aún es muy débil. En términos generales se pueden nombrar algunas grandes alianzas. En el norte de América Latina se observan los esfuerzos liderados y/o apoyados por México y Estados Unidos, que hasta el 2011 se regían principalmente por la Iniciativa Mérida, de carácter bilateral, y que como se dijo anteriormente tiene una visión muy punitiva y militarizada del problema de la inseguridad y de las drogas.

Fue el año 2011 cuando se observó el cambio de giro en la política de seguridad de esta subregión con la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad, realizada en Guatemala en junio de 2011. En esta Conferencia se discutió y presentó la Estrategia de Seguridad concordada en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁽⁹⁵⁾. Se trata de una estrategia construida por la subregión y que busca tener una proyección regional. Asimismo, resulta fundamental en un contexto donde, para el año 2006, se calcula que la violencia tuvo un costo de alrededor de 6.505,9 millones de dólares, lo que sería el equivalente al 7,7% del PIB regional⁽⁹⁶⁾. Es decir, se trata de una estrategia que se le presenta a Estados Unidos y otros socios de la región, y no una impuesta por ellos. La convocatoria de la Conferencia, fue un éxito, además de los presidentes de Centroamérica, Colombia y México asistió la secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, los Cancilleres de España y Chile, y más de cincuenta delegaciones de organismos internacionales y sesenta países.

La Estrategia tiene cuatro componentes: a) combate al delito; b) prevención de la violencia; c) rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria, y d) fortalecimiento institucional. Para Pedro Caldentey⁽⁹⁷⁾ el mayor éxito de la Conferencia fue el reconocimiento explícito del problema de seguridad de la subregión como uno de responsabilidad compartida. Este autor destaca la formulación de cuatro principios que pueden despen-

⁽⁹⁴⁾ Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos (2011). *Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública*. XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay: octubre.

⁽⁹⁵⁾ SG SICA (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Junio.

⁽⁹⁶⁾ NOÉ PINO, Hugo (2011). «Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica», en *Serie Estudios y Perspectivas*. CEPAL, n.º 132. México, D. F.: octubre.

⁽⁹⁷⁾ CALDENTY, Pedro (2011). «La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad: Un Upgrade a la Integración Centroamericana». Ponencia presentada en el Seminario *Multilateralismo y nuevas formas de integración en el América Latina en el contexto global*, realizado en San José, Costa Rica los días 4 y 5 de julio de 2011. Publicación en prensa.

derse de la declaración final: a) el principio de corresponsabilidad de la comunidad internacional; b) el principio de regionalidad, que implica que los países deberán tomar medidas regionales además de los esfuerzos que puedan hacer a nivel doméstico; c) el principio de apropiación de la Estrategia por parte de los países centroamericanos, y d) el principio de adicionalidad de los recursos obtenidos a los presupuestos nacionales y proyectos de cooperación.

Cabe señalar que la Estrategia ha sido apoyada por el resto de los países de América Latina y el Caribe. Así quedó plasmado en el «Comunicado Especial sobre el Respaldo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica», suscrito por los mandatarios y mandatarias de la región en la I Cumbre de la CELAC⁽⁹⁸⁾.

En lo que respecta a la defensa, en el caso centroamericano existe la Conferencia de las Fuerzas Armadas de Centroamérica (CFAC) creada desde 1997 por los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y que incluye actividades como el Plan de la CFAC de cooperación integral para prevenir y contrarrestar el terrorismo, crimen organizado y actividades conexas; Unidad Humanitaria y de Rescate de la CFAC (UHR-CFAC); programa anual de medidas de fomento de la confianza de carácter militar; intercambios de oficiales en el área educativa entre las Fuerzas Armadas y Ejércitos; desarrollo de convenios de cooperación y actividades conjuntas con la Corte Centroamericana de Justicia, Comité Internacional de la Cruz Roja, Iniciativa de Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO) y otras instituciones; comunicación permanente con la Secretaría General del SICA, Conferencia de Ejércitos Americanos y Junta Interamericana de Defensa, entre otros⁽⁹⁹⁾.

■ El Consejo de Defensa Suramericano

En el caso de América del Sur, en el marco de la UNASUR se han creado dos consejos importantes de destacar. Por un lado, en términos de cooperación en defensa se encuentra el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), cuyo objetivo es ser una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa en dicha región.

A inicios de 2008 el ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una gira por los países miembros de la Unión de Naciones Suramericanas para promover la iniciativa brasileña de crear un Consejo de Defensa Suramericano, que se constituiría en un mecanismo de integración que permitiera

⁽⁹⁸⁾ Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina. *Comunicado Especial sobre el Respaldo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 2 y 3 de diciembre de 2011.

⁽⁹⁹⁾ www.ejercito.mil.ni/rmi_cfac.html

discutir las realidades y necesidades de defensa de los países sudamericanos, reducir los conflictos y desconfianzas y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área⁽¹⁰⁰⁾. Sin embargo, debido a las tensiones entre algunos países de la región, en especial entre Colombia y Ecuador, debido a la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC, no fue hasta el 16 de diciembre de 2008, en una cumbre extraordinaria de UNASUR, que los jefes y jefas de Estado sudamericanos aprobaron la creación del Consejo de Defensa Suramericano, definido como una «instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR». Este Consejo está regido por los principios y propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en las cartas de la OEA, así como en los mandatos y decisiones del Consejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la UNASUR⁽¹⁰¹⁾.

La creación del Consejo de Defensa Suramericano es otra muestra del liderazgo que ocupa Brasil en la región, más aún si se toma en cuenta que en 2003 el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, había propuesto crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), una especie de OTAN suramericana que no prosperó. Asimismo, este Consejo refleja la apuesta de Brasil por un sistema colectivo de defensa y de subregionalizar la cooperación militar ante un escaso y limitado nivel de cooperación hemisférica⁽¹⁰²⁾.

Los cuatro ejes del CDS son: política de defensa; cooperación militar y acciones humanitarias; industria y tecnología de la defensa, y formación y capacitación. Asimismo, en mayo de 2011 se inauguró en Buenos Aires el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), institución adscrita al CDS y que busca ser un centro permanente de investigación académica sobre seguridad y defensa.

Un paso importante de destacar de la acción del CDS es su trabajo en la elaboración de una «metodología común para la medición de gastos en defensa» de sus países miembros⁽¹⁰³⁾.

Por otro lado, el 4 de mayo de 2010 se creó el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, que es una Instancia permanente de

⁽¹⁰⁰⁾ «Presidentes de UNASUR crean grupo de trabajo para definir Consejo de Defensa», en *Artículos Periodísticos*. 23 de mayo de 2008. En www.comunidadandina/sudamerica.htm

⁽¹⁰¹⁾ Jefes y Jefas de Estado de UNASUR (2008). *Cumbre Extraordinaria de UNASUR. Decisão Para O Estabelecimento Do Conselho De Defesa Sul-Americano Da Unasul*. 16 de diciembre de 2008. En www.defensa.gov.br

⁽¹⁰²⁾ GRATIUS, Susanne (2008). «¿Hacia una OTAN Sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», en: *FRIDE*. 10 de abril de 2008. En www.fride.org

⁽¹⁰³⁾ Ministros de Defensa de Suramérica (2011). *Declaración de Lima*. III Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano. Lima, Perú: 12 y 13 de mayo de 2011.

la UNASUR de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas.

■ Propuestas desde el ALBA

Otro proyecto de concertación e integración en materia de defensa es el que podría ser impulsado por los países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). La cooperación en materia de defensa entre los países del ALBA se ha centrado en el discurso de prepararse y protegerse frente a una amenaza externa, materializada principalmente en una posible invasión estadounidense. A nivel bilateral Venezuela ha impulsado su ayuda militar a los países miembros del ALBA mediante la firma de convenios de cooperación y recursos económicos.

Sin embargo, no fue hasta enero de 2008 cuando el presidente Chávez expresó en su programa dominical *Aló Presidente* sus intenciones de crear un Consejo de Defensa Militar del ALBA, y acusó a Estados Unidos de utilizar a Colombia para ir contra los países del ALBA y Venezuela. El mandatario venezolano señaló que los países del ALBA debían trabajar para conformar una estrategia de defensa conjunta e ir articulando las Fuerzas Armadas, aéreas, Ejército, Marina, Guardia Nacional, las fuerzas de cooperación, y los cuerpos de inteligencia, pues el enemigo era el mismo: Estados Unidos⁽¹⁰⁴⁾. Por su parte, el presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, quien se encontraba de visita en Caracas, expresó que «El que se meta con uno de nosotros, tendrá que meterse con todos porque actuaremos como uno solo»⁽¹⁰⁵⁾. En la VII Cumbre Presidencial del ALBA, realizada el 17 de octubre de 2009, el presidente Chávez planteó la propuesta de firmar una alianza militar, sin embargo los mandatarios de los países miembros del mecanismo expresaron que una decisión en este sentido requería de mayor discusión y análisis, por lo que acordaron crear un «comité permanente de soberanía y defensa», instancia que tendrá la tarea de definir una «estrategia de defensa integral popular conjunta»⁽¹⁰⁶⁾.

El tema de una alianza militar perdió fuerza desde entonces y no fue hasta la XI Cumbre del ALBA cuando vuelve a tomar importancia tras la propuesta del presidente boliviano, Evo Morales, de estudiar la idea de conformar un Consejo de Defensa del ALBA⁽¹⁰⁷⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ «Chávez propone crear Consejo de Defensa Militar del ALBA ante agresiones extranjeras», en *ABN*. 28 de enero de 2008. En www.alternativabolivariana.org

⁽¹⁰⁵⁾ «Tocar a Venezuela es incendiar la Región». Declaraciones de Daniel Ortega. 28 de enero de 2008. En www.alternativabolivariana.org

⁽¹⁰⁶⁾ «Países del ALBA acuerdan crear una «alianza militar y defensiva», en *El Universal: Venezuela*: 18 octubre de 2009.

⁽¹⁰⁷⁾ «Un Consejo de Defensa propio es parte de la iniciativa del ALBA», en el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. 5 de febrero de 2012.

■ Cooperación en el Caribe

En julio de 2006, los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de CARICOM establecieron la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad (IMPACS por sus siglas en inglés) para servir de instrumento de aplicación de la nueva arquitectura regional para el desarrollo y manejo de la Agenda de Acción Regional en los temas de Seguridad y Delito de la Comunidad del Caribe. IMPACS tiene a su cargo dos sub agencias: Centro Regional de Comunicaciones Conjuntas, y el Centro Regional de Fusión de la Inteligencia, ambos creados inicialmente como parte de la Estrategia de Seguridad implementada para el mundial de críquet realizado en los países caribeños en el 2007, y que más adelante se tomó la decisión de establecer como permanentes.

■ TENDENCIAS DE FUTURO

La seguridad y la defensa deben ser entendidas en su contexto socio-histórico-cultural-geográfico. Esto último ha sido especialmente evidente en las últimas décadas del siglo xx donde las perspectivas tradicionales para entender la seguridad internacional han sido cuestionadas tanto desde el ámbito académico⁽¹⁰⁸⁾ como político.

El proceso de transformaciones globales ha obligado a cambiar los paradigmas con los cuales se piensan las relaciones de poder a nivel global y sus impactos a nivel nacional y local. Uno de los principales problemas tiene que ver con que el conocimiento se encuentra segmentado, hay una carencia de visiones integrales capaces de incorporar la multidimensionalidad de los fenómenos en perspectivas globales. Sin nuevos mapas conceptuales no podremos desarrollar un plan de acción capaz de enfrentar los grandes problemas en el sistema internacional y en los ámbitos locales.

En los temas de seguridad y defensa, las tendencias internacionales y regionales apuntaron hacia un mayor control y desactivación de los posibles conflictos a través de la acción multilateral, expresada en acuerdos, compromisos, declaraciones y la concertación de acciones. A mediados de la década de los 90 señalábamos que si «lo multilateral se impone como tendencia en la resolución de los conflictos, la cooperación tendrá el mayor espacio y los dividendos para la paz serán más profundos»⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁸⁾ Un clásico en la literatura sobre este tema: BUZAN, Barry (1991). *People, States and Fear*. Colorado: Lynne Rienner Publishers. Un texto más reciente y que cubre las diferentes perspectivas teóricas en cuanto a conceptualizaciones de seguridad es SMITH, S. (2005). *The contested concept of security*. United States: Lynne Rienner.

⁽¹⁰⁹⁾ ROJAS, Francisco (1992). «América Latina en la posguerra fría: nuevas oportunidades para la cooperación para la paz», en *Relaciones Internacionales*, n.º 41, cuarto trimestre. Costa Rica: pp. 21-26.

Además, deben tomarse en cuenta algunas tendencias que, de acuerdo al contexto actual, marcarán el escenario en el cual se desenvolverán las relaciones de defensa y seguridad de los países de la región:

1. La globalización continuará manifestándose en sus más diversas formas.
2. Una región latinoamericana fragmentada en dos: una hacia al Norte, más ligada a Estados Unidos, y otra más al Sur, con un creciente vínculo con Asia-Pacífico y el Oriente. Pero, además, a lo interno de cada una de estas dos partes se observa diversidad y heterogeneidad en todos los ámbitos.
3. Mantenimiento y persistencia de conflictos interestatales, tanto tradicionales como no tradicionales, en un contexto de débiles mecanismos de prevención y alerta temprana.
 - a. Conflictos tradicionales, vinculados a temas fronterizos.
 - b. Conflictos no tradicionales, relacionados principalmente con recursos.
4. Mantenimiento de situaciones de conflictividad con derrame vecinal.
5. Crecimiento y permanencia de nuevos actores armados vinculados al tráfico de drogas y de otros ilícitos transnacionales. Incremento de los espacios sin ley o fuera del alcance del Estado de derecho.
6. Incremento de la violencia y creciente incapacidad del Estado de derecho para ponerle fin. Dificultades para la gobernabilidad democrática.
7. Mayor dificultad de separar la defensa de la seguridad. La superposición de roles entre defensa y seguridad.
8. Continuidad en la débil institucionalidad en materias de defensa y seguridad y falta de voluntad política para modernizarlas y reforzarlas.

Partiendo de estas tendencias, y a raíz de los grandes cambios que han ocurrido en el sistema internacional resulta importante replantearse la utilización de algunos de los componentes del concepto de *seguridad cooperativa*, el cual había quedado truncado en su desarrollo por las políticas unilaterales en la administración Bush y más recientemente por las acciones en los límites del derecho internacional de la OTAN. Sin embargo, sus fundamentos esenciales y los objetivos que la seguridad cooperativa se proponía deben ser preservados. El multilateralismo y la acción concertada en el sistema internacional de seguridad requieren reconstituir el concepto. De allí la importancia de vincularlo hacia una perspectiva de futuro referida a diversos relacionamientos estratégicos en los cuales se ve involucrado América Latina.

La *seguridad asociativa*, o la *asociación para la seguridad* debe recuperar los elementos esenciales, el «ADN» de la seguridad cooperativa, para desarrollar un concepto que pueda ser útil en el marco de una transición en las relaciones de poder globales que será larga y que no tomará un camino unívoco en las diferentes dimensiones militar, política, económica, social

y cultural. En ese sentido, un objetivo básico será conformar un concepto que pueda orientar los relacionamientos estratégicos en los cuales estará involucrada la región.

La estrategia de seguridad nacional requerirá de un conjunto de actividades a ser desarrolladas de forma coherente por diversos entes del Estado, apoyados y legitimados por los más diversos actores de la sociedad.

Las nuevas fórmulas conceptuales deben dar cuenta en forma simultánea de las acciones preventivas –incluida las referidas a la disuasión– frente a las amenazas y riesgos que se manifiestan ante el Estado, ante su sociedad y ante las personas. De allí que debe ser amplio para dar cabida a estrategias y cursos de acción multinivel y de carácter multidimensional, con fuerte peso transnacional. En la actualidad, casi sin excepción, todas las amenazas y riesgos requieren respuestas asociativas, coordinadas y multinacionales.

Desde la perspectiva anterior se pueden constatar amenazas globales, desafíos a la seguridad nacional y vulnerabilidades a la seguridad de las personas. En prácticamente todos los casos los riesgos en un nivel se relacionan con los otros de forma concomitante.

Un aspecto fundente del nuevo ciclo es la conjunción de complejidad con escaso conocimiento, en un contexto de incidencia transnacional. Las amenazas tradicionales están condicionadas por las transformaciones del contexto y la mutabilidad que le imprimen las dimensiones de tiempo y espacio. En el caso de las no tradicionales los actores que las generan cambian con rapidez. En ambos casos las distinciones entre lo nacional y lo internacional se tiende a desdibujar. Lo mismo se puede señalar en relación con la seguridad de las personas. De allí que la incertidumbre corresponderá a una dimensión significativa.

La seguridad cooperativa se sustenta en la promoción y fortalecimiento de medidas de fomento de la confianza entre los Estados que otorguen la mayor transparencia a sus relaciones, a través de las Naciones Unidas, así como la aplicación de políticas generales destinadas a alcanzar la proscripción total de las armas de destrucción masiva, químicas y bacteriológicas; la limitación de armas convencionales, procurando su configuración al ejercicio del derecho a la legítima defensa de cada Estado, y la participación en fuerzas multinacionales para el establecimiento, mantenimiento o consolidación de la paz⁽¹¹⁰⁾.

⁽¹¹⁰⁾ DICHERA, Antonio y ESTEBAN, Carlos Daniel (1994). «Criterios rectores para la formulación de medidas de confianza en un ámbito de seguridad cooperativa para el Cono Sur», en Varas, AUGUSTO E CARO, Isaac (editores). *Medidas de confianza mutua en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile-Stimson Center-SER 2000. p. 217; citado por DE LA LAMA R,

El concepto de seguridad cooperativa, que ha definido como «un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones»⁽¹¹¹⁾.

Así también, la seguridad cooperativa concebida en términos conceptuales plantea la búsqueda de fórmulas de consulta, en vez de confrontación; seguridad y confianza, en lugar de disuasión; transparencia, en vez de ocultamiento; prevención, en vez de corrección, e interdependencia; en vez de unilateralismo⁽¹¹²⁾. Estos cambios no son más que el reflejo de un sistema internacional transformado que exige que se le mire y se le aborde con un enfoque diferente para comprender las claves que generan incertidumbre y lograr acciones tendientes a minimizarla para, desde allí, reducir los riesgos, limitar las amenazas, promover la estabilidad y consolidar la paz.

■ BIBLIOGRAFÍA

AGUILERA, Gabriel (2009). *Las misiones militares. Pasado, presente y futuro*. Documento preparado para la reunión de RESDAL «La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina». Bolivia: julio.

ALLAMAND, Andrés (2011). «Fuerza de paz combinada del Sur», en *El Mercurio*. Chile: 11 de junio de 2011.

ÁLVAREZ, Gonzalo y FUENTES, Claudio (2009). *Statu Quo: Paradigmas tradicionales de seguridad en América Latina*. Documento preparado para la reunión de RESDAL «La Situación de la Seguridad y la Defensa en América Latina». Bolivia: julio.

ARNSON, Cynthia (2011). «La administración Obama y América Latina: la reconfiguración angustiada», en *Pensamiento Iberoamericano. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1.

Jorge (1998). *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica Cooperativa*. Colección P&SA, FLACSO-Chile y W. Wilson Center. Santiago.

⁽¹¹¹⁾ VARAS, Augusto (1995). «La seguridad hemisférica cooperativa de la pos Guerra Fría», en PELLICER, Olga. *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe: El debate Contemporáneo*. Universidad de las Naciones Unidas, pp. 25-26. También véase CARTER, Ashton, B; PERRY, William J. y STEINBRUNER, John D. (1992). *A new Concept of Cooperative Security*. Washington: The Brookings Institution.

⁽¹¹²⁾ EVANS, Gareth (1994). «Cooperative Security and Intrastate Conflict», en *Foreign Policy*, n.º 96, otoño, p. 7.

- BACHELET, Michelle (2007). *Discurso de la Presidenta Michelle Bachelet en el Seminario «Calentamiento global y cambio climático: La hora de actuar ha llegado»*. Santiago, Chile: 11 de mayo de 2007.
- BENÍTEZ, Raúl (2007). «La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México», en *ARI*. n.º 129/2007, 10 de diciembre de 2007. En www.realinstitutoelcano.org
- BODMAN, Samuel; Wolfensohn, James y Sweig, Julia (2011). «Global Brazil and U.S.- Brazil Relations», en *Independent Task Force Report*, n.º 66, Council on Foreign Relations.
- BOTTO, Mercedes. «Nuevas formas de multilateralismo. El G-20: ¿Una Oportunidad para América Latina?». Ponencia presentada en el Seminario «*Multilateralismo y nuevas formas de integración en el América Latina en el contexto global*», realizado en San José, Costa Rica los días 4 y 5 de julio de 2011. Publicación en prensa.
- BROMBACHER, Daniel (2011). «Tras la huella de la cocaína», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert; Stiftung-Wissenschaft und Politik.
- BUZAN, Barry (1991). *People, States and Fear*. Colorado: Lynne Rienner Publishers. Un texto más reciente y que cubre las diferentes perspectivas teóricas en cuanto a conceptualizaciones de seguridad es SMITH, S. (2005). *The contested concept of security*. United States: Lynne Rienner.
- CALDENTEY, Pedro (2011). La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad: Un Upgrade a la Integración Centroamericana. Ponencia presentada en el Seminario *Multilateralismo y nuevas formas de integración en el América Latina en el contexto global*, realizado en San José, Costa Rica los días 4 y 5 de julio de 2011. Publicación en prensa.
- CARTER, Ashton B; PERRY, William J. y STEINBRUNER, John D. (1992) *A new Concept of Cooperative Security*. Washington: The Brookings Institution.
- CEPAL (2010). *El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. Santiago, Chile: CEPAL. Disponible en www.eclac.org

«Chávez propone crear Consejo de Defensa Militar del ALBA ante agresiones extranjeras», en *ABN*. 28 de enero 2008. En www.alternativabolivariana.org

CHEYRE, Juan Emilio (2011). «Tareas de la Seguridad y la Defensa. Siglo XXI». Presentación en el Seminario Internacional *América Latina: relaciones Internacionales en el Siglo XXI, Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Playa Langosta, Costa Rica: diciembre 2011.

«Chinchilla apoya debate sobre despenalización del narcotráfico», en *La Nación*. San José, Costa Rica: 17 de febrero de 2012. En www.nacion.com.

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. En www.drogasydemocracia.org

Consejo Político del ALBA. (2012). *Declaración Especial sobre la participación de Cuba en la VI Cumbre de las Américas y de rechazo al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto a ese país por el Gobierno de los Estados Unidos*. VIII Cumbre del Consejo Político del ALBA. 15 de febrero de 2012. La Habana, Cuba.

CORNEJO, Romer y NAVARRO GARCÍA, Abraham (2010). «China y América Latina: recursos, mercados y poder global», en *Revista Nueva Sociedad*, n.º 228. Buenos Aires, Argentina: julio-agosto. Disponible en www.nuso.org

CURBET, Jaime (2007). *Conflictos globales violencias locales*. FLACSO Ecuador Alcaldía de Quito, Ecuador.

DE LA LAMA R, Jorge (1998). *El Nuevo Concepto de Seguridad Hemisférica Cooperativa*. Colección P&SA, FLACSO-Chile y W. Wilson Center. Santiago.

DEL ARENAL, Celestino (2011). «La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones», en *Pensamiento Iberoamericano, Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1.

DICHERA, Antonio y ESTEBAN, Carlos Daniel (1994). «Criterios rectores para la formulación de medidas de confianza en un ámbito de seguridad cooperativa para el Cono Sur», en VARAS, Augusto e CARO, Isaac (editores). *Medidas de confianza mutua en América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile-Stimson Center-SER, 2000.

- DOMÍNGUEZ, Jorge (2010). «The changes in the International system during the 2000s», en DOMÍNGUEZ, Jorge y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (editores). *Contemporary US-Latin American Relations*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- EGUIZÁBAL, Cristina (2010). «The United States and Central America since 2000. Free trade and Diaspora Diplomacy», en DOMÍNGUEZ, Jorge y FERNÁNDEZ DE CASTRO, Rafael (editores). *Contemporary US-Latin American Relations*. Nueva York, Estados Unidos: Routledge.
- EINAUDI, Luigi (2011). «Brasil e Estados Unidos: a necessidade de um engajamento estratégico». *Strategic Forum*. National Defense University. Marzo.
- Entrevista embajador de Argentina en Haití, Ernesto López. Noviembre, 2007.
- EVANS, Gareth (1994). «Cooperative Security and Intrastate Conflict», en *Foreign Policy*, n.º 96, otoño.
- ESTRADA, Javier. «El combate del crimen aumentó las violaciones de derechos humanos: HRW», en *CNN México*. 9 de noviembre de 2011. En <http://mexico.cnn.com>
- FUENTES, Claudio (editor). *Bajo la Mirada del Halcón: Estados Unidos-América Latina pos 11/9/2001*. FLACSO Chile. Buenos Aires: 2004.
- FUENTES, Claudia y ROJAS ARAVENA, Francisco (2011). *De la Seguridad Cooperativa a la Asociación para la Seguridad. Acerca de la seguridad asociativa y sus relacionamientos estratégicos*. Documento preparado para el Ministerio de Defensa de Chile. Diciembre.
- GONZÁLEZ, Felipe (2011). Debate. «El Momento Político de América Latina». Fundación Carolina. España.
- GRATIUS, Susanne (2008). «¿Hacia una OTAN Sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano», en: *FRIDE*. 10 de abril, 2008. En: www.fride.org.
- GRATIUS, Susanne (2011). «El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias», en *Pensamiento Iberoamericano, Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1.

GRUGEL, Jean y BORJA, Guijarro (2011). «Entre las perspectivas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años», en *Pensamiento Iberoamericano, Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*, n.º 8, 2.ª época, 2011/1.

HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores) (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre seguridad*. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General, Juricentro.

HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores) (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre migración*. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General, Juricentro.

HERNÁNDEZ, Jairo y LIZANO, Ana Cristina (editores) (2008). *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre comercio*. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General, Juricentro.

IGLESIAS, Enrique (2011). «La Transformación del Estado en la década latinoamericana», en ROJAS ARAVENA, Francisco (2011b). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General, AECID. Disponible en www.flacso.org

II Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. «Actualización del Inventario de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS)». Informe presentado por la Junta Interamericana de Defensa. 31 de octubre, 2006. En www.oas.org

INSULZA, José Miguel (2011). «Los desafíos de América Latina y el Caribe en la década latinoamericana.» ROJAS ARAVENA, Francisco. (coordinador) (2011b). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General, AECID. Disponible en www.flacso.org

Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos (2012). *Comunicado Especial sobre la coca originaria y ancestral, patrimonio natural de Bolivia y de Perú*. XXI Cumbre Iberoamericana, 28 y 29 de octubre de 2011. Asunción, Paraguay.

Jefes y Jefas de Estado de América Latina y el Caribe (2011). *Comunicado Especial sobre la Coca Originaria y ancestral, patrimonio natural de Bolivia y de Perú*. I Cumbre de la CELAC, 3 de diciembre de 2011. Caracas, Venezuela.

Jefes y Jefas de Estado de América Latina y el Caribe (2011). *Comunicado Especial sobre el Vigésimo Aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (AABCN)*. I Cumbre de la CELAC. Caracas, Venezuela: 3 de diciembre de 2011.

Jefes y Jefas de Estado de UNASUR (2008). Cumbre Extraordinaria de UNASUR. *Decisão Para O Estabelecimento Do Conselho De Defesa Sul-Americano Da Unasul*. 16 de diciembre de 2008. En www.defensa.gov.br.

Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina. *Comunicado Especial sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 2 y 3 de diciembre de 2011.

Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de América Latina. *Comunicado Especial sobre el Respaldo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. 2 y 3 de diciembre de 2011.

Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos (2011). *Comunicado Especial sobre Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública*. XXI Cumbre Iberoamericana. Asunción, Paraguay: octubre.

JOHN A. (2010). «Reforming the Inter-American Defense Board». *Strategic Forum*. NationalDefenseUniversity, octubre.

LAGOS, Ricardo (2011). «Crecimiento, Desarrollo y Nuevas Verdades», en ROJAS ARAVENA, Francisco (coordinador). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General, AECID. En www.flacso.org

LEGLER, Thomas (2011). «De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe», en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor) (2011). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. San José, Costa Rica: FLACSO, Teseo.

LOWENTHAL, Abraham (2012). *América Latina en la Política Exterior de los EE. UU. Escenarios Alternativos*. En www.escenariosalternativos.org

MALAMUD, Carlos. «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?» en *Documento de Trabajo n.º 31*. Real Instituto Elcano, 15 de diciembre de 2006. En: www.realinstitutoelcano.org

MALDONADO, Carlos (2010). «China incrementa su influencia militar en América Latina», en *Atenea Digital*, 23 de septiembre de 2010. Disponible en www.ateneadigital.es

MARES, David (2003). «Conflictos limítrofes en el hemisferio occidental: Análisis de su relación con las estabilidad democrática, la integración económica y el bienestar social», en Domínguez, Jorge (editor) (2003). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano, FLACSO-Chile, editorial Siglo XXI.

Ministros de Defensa de las Américas (2011). *Declaración de la IX Conferencia de Ministros de las Américas*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: 22 al 25 de noviembre de 2011.

Ministros de Defensa de Suramérica (2011). *Declaración de Lima*. III Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano. Lima, Perú. 12 y 13 de mayo de 2011.

Ministros responsables de la seguridad pública de las Américas (2011). *Documento de Puerto España: Institucionalización del proceso MISPA*. 18 de noviembre de 2011.

NOÉ PINO, Hugo (2011). «Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica», en *Serie Estudios y Perspectivas*. CEPAL, n.º 132. México, D. F.: octubre.

OBAMA, Barack. (2011). *Discurso del presidente Obama en Brasil*. Brasil: 20 de marzo de 2011.

OBAMA, Barack (2011). *Discurso del presidente Obama en Santiago sobre la relación con América Latina*. Santiago, Chile: 21 de marzo de 2011.

OECD (2011). *Development Aid at a Glance. Statistics by Region. America. 2011 Edition*. Disponible en www.oecd.org

OPANAL. (2011) *Declaración de los estados miembros del OPANAL*. S/Inf. 1071. México D. F.: septiembre.

Países centroamericanos vigorizan su compromiso con la Estrategia de Seguridad de Centroamérica», en *Noticias del BID*, 21 de febrero de 2012. www.iadb.org

Países del ALBA acuerdan crear una «alianza militar y defensiva», en *El Universal*. Venezuela: 18 de octubre de 2009.

PEÑA, Félix (2011). «Integración regional e Inserción Internacional de América Latina en un Mundo de Múltiples Opciones», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundacion Friedrich Ebert, StiftungWissenschaftundPolitik.

«Pérez alza protesta por tropas beliceñas», en Siglo XXI. Guatemala: 3 de febrero de 2012. En www.s21.com.gt

PNUD y OEA (2010). *Nuestra Democracia*. México DF, México: PNUD, OEA, FCE, AECID, ACIDI, IFE.

«Preocupan las compras de armamento en América Latina: SIPRI», en DW. 15 de marzo de 2010. En www.dw.de

«Presidentes de UNASUR crean grupo de trabajo para definir Consejo de Defensa», en *Artículos Periodísticos*. 23 de mayo, 2008. En www.comunidadandina/sudamerica.htm

Reglamento de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. En www.midef.gob.ni

ROETT, Riordan (2011). «La situación actual de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina», en WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundacion Friedrich Ebert, Stiftung Wissenschaft und Politik.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). «La V Cumbre de las Américas (I)», en GAMO, Alfonso (coordinador). *Nombres Propios. Fundación Carolina*. Madrid: Fundación Carolina, p. 83-89.

ROJAS ARAVENA, Francisco (coordinador) (2011b). *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. FLACSO Secretaría General-AECID. En www.flacso.org

ROJAS ARAVENA, Francisco (editor) (1996). *Medidas de confianza mutua: verificación*. Santiago: FLACSO, P&SA, FOCAL.

ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLÍS, Luis Guillermo (editores). (2008) *Crímen Organizado en América Latina y el Caribe*. Catalonia, Santiago.

ROJAS ARAVENA, Francisco (1995). «Williamsburg: ¿Un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?», en *Revista Ser en el 2000*. Argentina. En www.ser2000.org.ar

ROJAS ARAVENA, Francisco (2006). *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe. II Informe del Secretario general*. FLACSO Secretaría General. En www.flacso.org

ROJAS ARAVENA, Francisco (2008). «El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad», en *Revista Nueva sociedad*, n.º 213, enero-febrero, pp. 37-49.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). «La V Cumbre de las Américas (II): el documento que no fue», en Gamó, Alfonso (Coordinador). *Nombres Propios. Fundación Carolina*. Madrid: Fundación Carolina, p. 91-97.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2009). *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del secretario general de FLACSO*. San José, Costa Rica, FLACSO Secretaría General, Disponible en: www.flacso.org

ROJAS ARAVENA, Francisco (2010). «América Latina: Defensa y seguridad en el siglo XXI», en DONADIO, Marcela (compiladora). *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

ROJAS ARAVENA, Francisco (2011a). «América Latina y el Sistema Internacional». Presentación en el en el Seminario Internacional *Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global*, realizado por FLACSO Secretaría General, la Fundación Carolina y CIDOB los días 4 y 5 de julio de 2011.

ROJAS ARAVENA (1992). «América Latina en la posguerra fría: nuevas oportunidades para la cooperación para la paz», en: *Relaciones Internacionales*, n.º 41, cuarto trimestre. Costa Rica: pp. 21-26.

ROUQUIÉ, Alain (2011). «América Latina 2010: Geopolítica y Ambiciones Internacionales», en Wollrad, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert; StiftungWissenschaftundPolitik.

- SALTALAMACCHIA, Natalia (2011). «México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina», en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. San José, Costa Rica: FLACSO, Teseo.
- SANAHUJA, Jose Antonio (2011). «América Latina y la Unión Europea: Estrategias y Opciones tras la Cumbre de Madrid», en ROJAS ARAVENA, Francisco (editor). *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. San José, Costa Rica: FLACSO, Teseo, 2011.
- «Se dispara el gasto militar en América Latina», en *IPS*. 15 de abril de 2011.
- SERBÍN, Andrés. «Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional.» s. e., s. l., s. f.
- SG SICA (2011). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Junio.
- SORJ, Bernardo y Fausto, Sergio (2011). *El papel de Brasil en América del Sur: Estrategias y Percepciones Mutuas*. Working Paper, n.º 12, julio. En www.plataformademocratica.org
- SOROS, George (2011). «Es hora de pensar lo impensable en Europa», en *La Nación*. Costa Rica: 19 de septiembre de 2011: pp 40A.
- «Tocar a Venezuela es Incendiar la Región». Declaraciones de Daniel Ortega. 28 de enero, 2008. En www.alternativabolivariana.org
- TORRES, Ana (2011). «La política comercial de la UE en la noche contra las drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales», en *ARI*, Real Instituto Elcano, 27/4/2011.
- TULCHIN, Joseph, BENÍTEZ MANAUS, Raúl y DIAMINT, Rut (2006). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Buenos Aires: Bononiae Libros.
- ÚBEDA, Gioconda. (2010) «La agenda regional para el desarme nuclear», en *Diálogo Político*. Fundación Konrad Adenauer.
- ÚBEDA, Gioconda (2011). *Presentación Inicial de la Embajadora Gioconda Úbeda en el Foro del Organismo Internacional de Energía Atómica*. Viena. 21 y 22 de noviembre de 2011.
-

«Un Consejo de Defensa propio es parte de la Iniciativa del ALBA», en Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. 5 de febrero de 2012.

VARAS, Augusto (1995). «La seguridad hemisférica cooperativa de la pos Guerra Fría», en PELLICER, Olga. *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe: El debate Contemporáneo*. Universidad de las Naciones Unidas, pp. 25-26.

VARAS, Augusto (1998). *La autonomía militar en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

WOLA (2008). *El Plan Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica*. 19 marzo 2008. En www.wola.org

WOLLRAD, Dörte, MAIHOLD, Günther y MOLS, Manfred (2011). *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad, Fundacion Friedrich Ebert, StiftungWissenschaftundPolitik.

YOPO, Mladen (2011). «China y América Latina: Una relación positiva con varias interrogantes», en *PolicyPaper* 38. Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Friedrich Ebert Stiftung.

CAPÍTULO SEGUNDO

CRISIS FINANCIERAS EN LAS ORILLAS DEL ATLÁNTICO Y DEL PÁCÍFICO: ESBOZOS DE POLÍTICAS Y RELATOS

José Juan Ruiz

*«Most of us view the world as more benign than it really is,
our own attributes as more favorable than they truly are,
and the goals we adopt as more achievable than they are likely to be»
Daniel Kahneman, Premio Nobel de Economía 1992*.*

*«The point of lobbyists is not so much to change the votes,
as to change the legislative agenda»*

Ezra Klein*

RESUMEN:

España debe volver a poner su atención política y económica en Iberoamérica, más todavía en estos tiempos de expansión de las economías de la zona.

Palabras clave:

Economía, sistemas bancarios, financiación del sector público.

ABSTRACT:

Spain should return to put their political and economic attention in Latin America, even more so in these times of expansion of the economies of the área.

Key words:

Economy, Banking systems, Financing of the public sector.

■ INTRODUCCIÓN

Hace veinticinco años, la interrelación económica entre España y Latinoamérica era virtualmente inmaterial. La que existía derivaba de unos flujos comerciales que apenas suponían el uno por ciento de nuestro comercio exterior, y que conllevaban unos flujos de crédito comercial de corto y medio plazo asociados. En ocasiones, a ellos se añadía la asunción de potenciales riesgos políticos y comerciales por parte de algunos organismos públicos –por ejemplo, la Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (Cesce)– que prestaban en régimen de monopolio ese servicio. Y de forma todavía más infrecuente aparecían algunas inversiones directas que, salvo proyectos puntuales –por ejemplo, el Metro de Medellín–, tenían a sus espaldas más trayectoria histórica que peso económico.

Por eso, el impacto que sobre la economía española tuvo la convulsa década de los 80 en Latinoamérica fue muy moderado y en nuestra historia económica está justamente sepultado por acontecimientos de singular envergadura y proyección para España: los Pactos de la Moncloa y la subsecuente estabilización económica, la crisis bancaria de 1979-84, la reconversión industrial de 1982-85, la entrada en la Unión Europea –entonces todavía Mercado Común– las privatizaciones de los 90 al hilo de la creación del Mercado Único Europeo, la incorporación al Sistema Monetario Europeo y la adhesión, en 1999, como país fundador, a la Unión Monetaria Europea.

Todos ellos condicionaron mucho más a España que los efectos inmediatos y directos de la sucesión de crisis soberanas, reestructuraciones de la deuda, crisis bancarias, hiperdevaluaciones o hiperinflaciones por las que navegó el continente americano durante un largo período de tiempo.

Paradójicamente, y visto con la perspectiva que da el paso del tiempo, en aquellas crisis políticas, sociales y macroeconómicas de Latinoamérica –o más bien en la forma cómo se salió de ellas– estaba ya el origen de la siguiente gran transformación estructural de la economía española: el inicio del proceso de internacionalización de la gran empresa española. La estabilización macro de los países latinoamericanos y la mejora de su institucionalidad vino acompañada de un intenso proceso de reducción de sus elevados e insostenibles niveles de endeudamiento público y privado.

La reestructuración de la deuda –es decir, la reducción del valor presente de los pasivos– y el crecimiento económico que siguió a la estabilización y a la eliminación del *debt-overhang* jugaron un papel decisivo en ese proceso. Las privatizaciones de empresas públicas y la apertura a la inversión internacional de una amplia gama de sectores de las economías latinoamericanas también fueron funcionales al cambio de entorno y clima económico de la región.

La gran empresa española –las empresas financieras y los bancos, las de telecomunicaciones, las de electricidad, las de infraestructuras..., –encontró en esos procesos la puerta de entrada a la globalización, y durante los años 1995-2001 invirtió el equivalente a 225.000 millones de euros en la región.

A partir de ese momento, la suerte económica de las dos orillas del Atlántico –y fundamentalmente gracias a Chile, Perú y Ecuador también, del Pacífico– se volvieron a encontrar tal y como había ocurrido durante algo más de trescientos años.

Nadie podrá escribir la historia económica de España a partir de finales de los años 90 sin verse forzado a estudiar con detenimiento las consecuencias cualitativas, estratégicas y, en menor medida, cuantitativas que se derivaron de la diversificación geográfica de la gran empresa española.

A partir de un determinado momento –en torno a los años 1999-2001– los políticos, analistas y empresarios españoles se dieron cuenta de la necesidad de identificar y acotar las consecuencias que sobre nuestras empresas y país podían derivarse de la inestabilidad macroeconómica o regulatoria de los países latinoamericanos en los que habíamos invertido.

Esta sensación alcanzó cotas de ansiedad y urgencia comprensibles a partir de la crisis argentina de finales de 2001. En aquellos días se sintió el temor de que la «internacionalización» de algunas de nuestras empresas no se hubiera hecho teniendo en cuenta los riesgos –y no solo macroeconómicos– que algunas inversiones potencialmente conllevaban. La salida de reconocidos y respetados inversores extranjeros con más tradición y experiencia –Francia, Italia, Canadá...– que nosotros de algunos de los países más golpeados por aquellas turbamultas, añadió presión a la situación.

Felizmente aquella situación se superó y los que aguantaron, la mayoría, consiguieron dotar a su esfuerzo inversor no solo de credibilidad, sino también de rentabilidad.

A partir del año 2003-2004, la mejora de las políticas que se produjo en la región tras la crisis y el impulso al crecimiento que supuso un entorno internacional extraordinariamente favorable a Latinoamérica –fuerte mejora de sus términos de intercambio y excepcionales condiciones de liquidez y acceso a los mercados internacionales de capital– relegaron a un segundo plano los temores a crisis sistémicas.

En el peor de los casos, las empresas inversoras se vieron obligadas a responder de su gestión ordinaria y del impacto que sobre su rentabilidad podría tener la propagación de crisis originadas en los países que se mantenían al margen de la «ortodoxia» reinante.

Con mayor o menor precisión y modelización, nuestras empresas y analistas consiguieron las estimaciones que acotaban los riesgos de contagio y, en base a ellas, se diseñaron estrategias más o menos convincentes de contención o, al menos, de minimización de daños.

Lo que jamás nos habíamos planteado hasta la gran recesión de 2008-2012 –por candidez, arrogancia o desconocimiento– es que fuéramos nosotros –España y sus empresas– los que potencialmente llevaran la inestabilidad macro a Latinoamérica. La crisis nos ha descubierto que la interdependencia económica es una relación que opera en más de un sentido y dirección: en los buenos tiempos, ambas partes se benefician; en los malos, ambos sufren y, cuando el ciclo se desincroniza, hay que estar preparado para contener el «contagio» y hacer posible que quien mejor esté pueda apoyar la recuperación de quien se encuentra en dificultades.

Y nadie puede creíble y solventemente argüir que los papeles de cada uno los «socios» están determinadamente asignados y nada o nadie los puede cambiar.

Que la crisis de Europa y de España puede contagiar a Latinoamérica hoy no solo es un escenario teóricamente posible, sino potencialmente probable.

Y frente a él, no solo hay que construir una estrategia creíble de respuestas macro y microeconómicas en ambas orillas, sino que también requiere de un nuevo relato político, empresarial y social. Hay que reformular el relato de la presencia empresarial de España en Latinoamérica: su propósito, su trayectoria y resultados, y, sobre todo, su futuro.

Sin ese esfuerzo –cuyo coste en términos de tiempo, recursos e inteligencia a invertir no aconsejaría infravalorar– hay riesgo de que encadenemos una sucesión de conflictos y crisis que pueden afectar no solo al valor de los activos de nuestras empresas y a su capacidad de generación futura de resultados, sino también al valor de los ahorros de los ciudadanos, y a la «marca» España y su reputación internacional.

El objetivo de esta contribución es, desde esta perspectiva de «interdependencia de doble dirección», presentar algunas reflexiones muy preliminares y que no surgen de análisis formales de los datos sobre lo que está en juego.

En la sección siguiente se abordará la cuantificación de la presencia Española en Latinoamérica desde una perspectiva comercial y de inversiones, y se describe la evolución de la correlación del ciclo económico español y regional. En la tercera sección se estiman los escenarios macro más probables del continente en los próximos años: sus riesgos y sus fortalezas. En

la cuarta sección, el punto de vista rola hacia España y trata de exponer el potencial de contagio que tenemos para la región y cómo se puede minimizar. Finalmente, elaboraremos algunas conclusiones preliminares que pueden servir como base para el nuevo relato de nuestra presencia en la región.

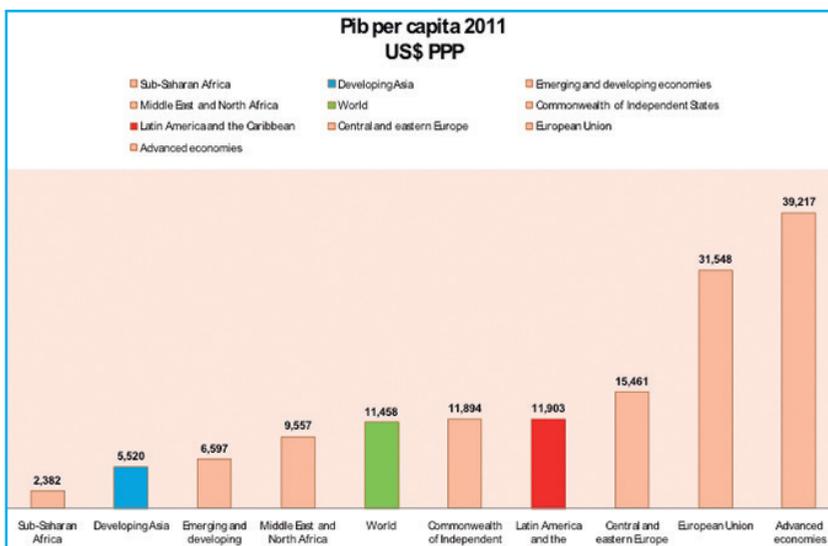
■ LATINOAMÉRICA VS. ESPAÑA: CICLO ECONÓMICO E INTERDEPENDENCIA... PERO MENOS DE LO QUE SE ASUME

Aunque en nuestros medios de comunicación y círculos político- empresariales el uso del término Latinoamérica se ha popularizado hasta extremos inconcebibles hace apenas dos décadas, cuantitativa y conceptualmente – al menos en términos económicos– es muy poco preciso.

El Fondo Monetario Internacional agrupa bajo el término «Latin America and the Caribbean» a 32 países independientes en los que en el año 2012 viven 581 millones de personas, que generan un PIB de 5,4 billones de dólares. Aproximadamente esto supone que en Latinoamérica vive el 9% de la población mundial y se genera un 8% del PIB mundial. Tomados conjuntamente los anteriores datos de renta y población significan algo con un valor estratégico que a menudo se nos pasa por alto: en términos de renta per cápita Latinoamérica literalmente es la «clase media» de la economía mundial.

88

Gráfico 1. Latam 2011: Literalmente la Clase media del Mundo



Fuente: Cálculos autor en base a datos WorldEconomic Outlook Database. IMF. Enero 2012. <http://www.imf.org/external/index.htm>

Sin embargo, tanto la población como el protagonismo económico se concentran en un número mucho más reducido de economías. En concreto, tan solo hay cuatro que según las estimaciones de Naciones Unidas superarán los 50 millones de habitantes de aquí al año 2025: Brasil, México, Colombia y Argentina. Ya en 2012 esos cuatro países suponen dos tercios de la población del continente⁽¹⁾. Si a ellos se le añaden Perú, Venezuela, Chile y Uruguay se cubre el 82% de la población. En términos de PIB, esas ocho economías –a las que en el resto de la ponencia nos referiremos como Latam-8– generan el 90% del valor añadido regional.

Esa es la Latinoamérica a la que nos referiremos –salvo mención en contra– a lo largo del artículo. Esos ocho países tienen bien la institucionalidad –caso de Uruguay– o el peso económico y la proyección que los convierte en mercados clave para España.

Por supuesto, lo anterior no significa que en las restantes 24 economías no surjan oportunidades de negocio o no ocurran acontecimientos política, social o económicamente relevantes. De hecho, en los últimos años, la República Dominicana, Ecuador, Cuba, Haití y Centroamérica han ocupado más espacios en los medios de comunicación españoles y el debate público que algunas de las economías agrupadas en Latam-8. Lo único que sugiere este criterio de simplificación es que en un continente muy grande, para el inversor, el tamaño importa. En el extremo, cabría decir que lo que ocurre en Brasil y en México –economías que conjuntamente suponen el 53% de la población y el 58% del PIB– condiciona irremediabilmente la percepción externa sobre lo que está pasando en Latinoamérica.

La exposición comercial de España en Latinoamérica es muy moderada.

Según los datos del Instituto de Comercio Exterior, ICEX, correspondientes a 2001, los ocho países seleccionados acumularon exportaciones por valor de 10.000 millones de euros, lo que supuso el 4,7% de las exportaciones totales. Teniendo en cuenta que las exportaciones totales de bienes de España suponen un 20,4% del PIB, la exposición directa de nuestro país a la región a través del canal real del comercio no es material: nuestras ventas allí apenas suponen el uno por ciento del PIB.

En el *ranking* de mercados de España hay que ir al puesto 14 para encontrar un país latinoamericano, México, y el siguiente es Brasil, en el 16. Venezuela aparece en el puesto 29, y a partir de allí Argentina, 39; Chile, 42; Colombia, 52; Perú, 55, y Uruguay.

⁽¹⁾ Los pesos relativos en términos de población son: Brasil 34%, México 19%, Argentina 8%, Colombia 7%, Venezuela y Perú 5%, Chile 3% y Uruguay 1%. Los pesos relativos en términos de PIB en US \$ PPP en 2012 son: Brasil 34%, México 24%, Argentina 10%, Colombia 7%, Venezuela 5%, Chile y Perú 4%, y Uruguay 1%.

La importancia relativa de España como mercado de América arroja un resultado que no es muy distinto: nuestras importaciones en 2011 fueron de unos 14.600 millones de euros, lo que equivale al 2,7% de las importaciones de bienes del continente y a menos de tres décimas del PIB latinoamericano.

La conclusión es que la vulnerabilidad de España y Latinoamérica a través del canal comercial no es material en ninguno de los dos sentidos.

Puede que circunstancial o tácticamente surjan disputas comerciales –o, simétricamente, oportunidades de negocio– que agiten las aguas, pero su alcance real no puede ser muy importante.

Lo anterior no deja de ser sorprendente, puesto que si uno se dejara guiar por el «relato» de que España es la puerta a Europa de Latinoamérica, probablemente habría esperado una interdependencia comercial mucho más intensa. No lo es.

Ni siquiera el conjunto de Europa es «trascendental» como mercado para Latinoamérica: Europa supone menos del 12% de las exportaciones latinoamericanas y ese porcentaje muestra una regular tendencia a la baja. Tampoco, Latam-8 es un mercado deslumbrante europeo.

La ventaja de todo lo anterior es que hay mucho camino que recorrer en el desarrollo de las relaciones comerciales tanto de España como de Europa.

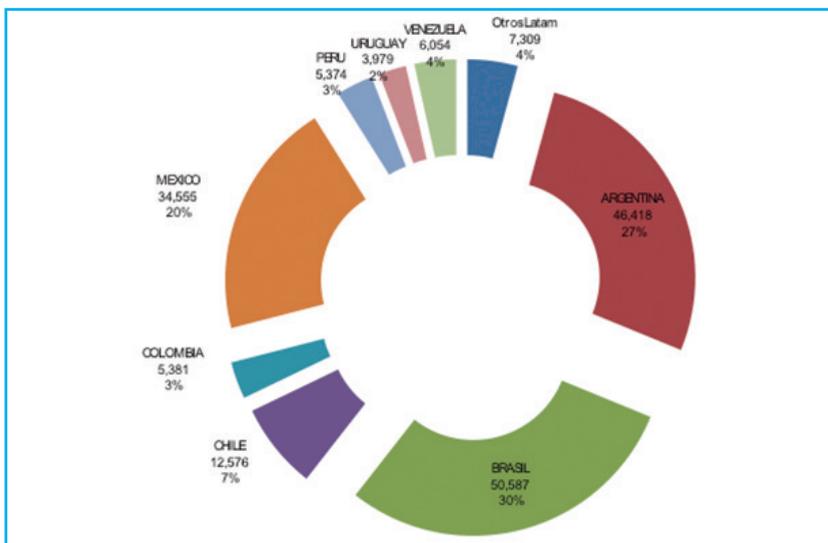
En el primero de los casos, la suma de importaciones y exportaciones desde y a Latinoamérica es menor que nuestros flujos comerciales con Francia en un cuatrimestre. En el segundo, apenas suponen un trimestre del comercio que mantiene México y Estados Unidos.

Nuestros canales de interdependencia son mayores cuando se incorporan al análisis los flujos de inversión. Analizando su cuantía y composición es evidente que los inversores españoles también tuvieron muy en cuenta los tamaños relativos de los mercados locales.

Entre los años 1993 y 2011, España invirtió en el exterior alrededor de 685.000 millones de euros⁽²⁾, y de ellos 172.000 millones de euros fueron a Latinoamérica. Como muestra el gráfico 2, el 96% de esas inversiones fueron a los ocho países de Latinoamérica que hemos singularizado.

⁽²⁾ Son datos brutos de inversión en lo que se acumulan los datos anuales de la inversión directa realizada por todos los sectores y todas las CC. AA. del Estado Español.

Gráfico 2. Inversión española bruta en Latinoamérica y el Caribe. Millones de euros. Datos acumulados 1993-2011



Fuente: Cálculos autor en base a datos del Ministerio de Economía y Competitividad. Datain-vex. <http://datain-vex.comercio.es/CabeceraPersonalizada.aspx>

La distribución interna de los *stocks* de inversión bruta directa está menos equilibrada. Si se compara el peso de la inversión bruta realizada con el peso relativo de cada país en el conjunto de Latam-8, Uruguay, Argentina y Chile están «sobrerrepresentadas»⁽³⁾, mientras que Colombia es el país más infrarrepresentado. Sectorialmente, nuestras inversiones han estado concentradas en el sector servicios, con una manifiesta infrarrepresentación de las inversiones industriales.

La cuantificación del impacto potencial sistémico y global sobre nuestra economía de estas inversiones se ha tendido a hacer de forma indirecta: puesto que las grandes empresas del IBEX suelen ser las más internacionalizadas –en el sentido de que los resultados obtenidos por sus filiales y subsidiarias que operan en mercados externos aportan una parte significativa de sus activos o resultados– debería existir una elevada correlación entre las primas de riesgo de los países latinoamericanos y la evolución del sintético del mercado español.

⁽³⁾ El valor absoluto y orden de las ratios entre peso relativo de la inversión sobre peso relativo del PIB es el siguiente: Uruguay 302%, Argentina 258%, Chile 176%, Brasil 87%, México 83%, Perú 70%, Venezuela 65% y Colombia 45%. En conjunto, la ratio para Latam-8 es 106%. Valores por encima de 100% indican más *stock* de inversión acumulada que la cuota que correspondería por tamaño de PIB, y, por debajo de 100%, infrarrepresentación.

El primer supuesto es correcto. Según el informe del Consejo Empresarial de la Competitividad, en el año 2011, 27 de ellas obtienen más de 1/3 de sus ingresos por sus inversiones en el exterior; 13 suben ese porcentaje hasta el 66%, y, al menos 7, consiguen que el exterior les aporte el 75% de sus resultados. Aunque no es posible en todos los casos atribuir el porcentaje que las inversiones en Latinoamérica suponen de esos beneficios originados en el exterior, sí es razonable suponer que la región aporta entre un 20% y un 60% de los resultados totales en la mayor parte de los casos. Por ejemplo, en el Banco Santander, los beneficios de las inversiones americanas suponen el 52% de los resultados totales el grupo.

Lo que no está tan claro es que la segunda parte del razonamiento sea aproximadamente cierta. A falta de un análisis estadístico formal, la sabiduría convencional más bien pasa por señalar que al IBEX español, pese a su alta exposición a Latinoamérica, lo que le mueve es el mercado norteamericano y/o las variaciones de la prima de riesgo de España. Solo de forma temporal –probablemente tan solo en los peores momentos de la crisis argentina y brasileña de 2001-2002– es posible detectar una influencia en el IBEX de las condiciones reales y financieras latinoamericanas.

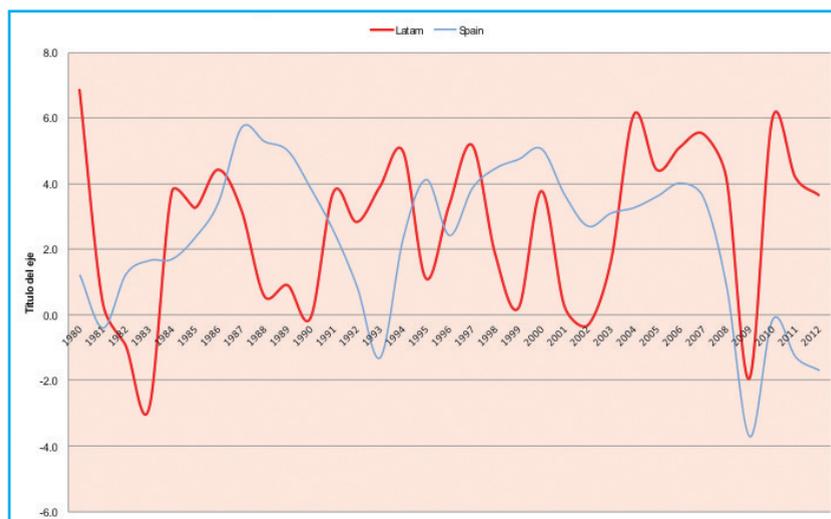
Gráfico 3. Evolución IBEX



Una aproximación alternativa es tratar de identificar la correlación entre el ciclo económico español y el de Latinoamérica. El gráfico 4 simplifica el ejercicio y permite intuir que los ciclos de crecimiento español y latinoamericano de los últimos treinta años más bien han estado desincronizados,

una tesis que encaja bien con nuestra descripción del nivel bajo de relaciones económicas que mantuvimos con la región hasta finales de los 90. Tan solo la gran recesión de 2008-2009 nos sincronizó... y solo durante un corto período de tiempo. Mientras que España no ha conseguido volver a crecer, Latinoamérica ha salido de la recesión con gran fuerza y ha recuperado su nivel de PIB previo a la crisis.

Gráfico 4. Ciclos Español vs. Latam: Desincronizados hasta la Gran Recesión



La constatación de que por sí mismos ni el canal comercial ni el canal de las inversiones son suficientes para hacer descarrilar a la economía española no significa, obviamente, que Latinoamérica no sea importante para nuestra economía. Todo lo contrario. Lo es, y mucho.

Lo que muy probablemente significa es que Latinoamérica no es sistémica para nuestro país. Es decir, que si los *shocks* que mueven al continente no son a su vez producto de *shocks* más generales y extendidos de la economía global, lo probable es que España capee la crisis sin graves contratiempos.

Nuestro ciclo, pese a las importantes inversiones realizadas, y la relevancia que tienen los mercados latinoamericanos es netamente europeo.

Nuestras crisis vienen, bien de nuestra incapacidad para adaptarnos a las cambiantes condiciones del entorno, o bien de errores endógenos de polí-

tica económica pero, al menos hasta ahora, no han tenido un origen latinoamericano.

En el peor de los casos, el *shock* latinoamericano –macro o regulatorio– ha tenido consecuencias acotadas a un número más o menos amplio de empresas. Pero no ha degenerado en un *shock* sistémico.

Precisamente por las mismas razones que en el pasado Latinoamérica no ha sido capaz de sumirnos en una recesión, tampoco parece probable que vaya a sacarnos de nuestra actual crisis.

Habría que escalar de manera muy significativa la presencia en el continente para que realmente la región se convirtiera en un motor de crecimiento relevante de la economía española.

El punto es que a lo mejor lo que tiene sentido es embarcarse precisamente en esa política de profundización de nuestra interdependencia con la región.

La sección siguiente trata de explicar por qué.

■ EVALUANDO LA VIABILIDAD DE «LA DÉCADA DE LATINOAMÉRICA»

Tras las turbulencias del pasado verano y la agudización de los problemas en los países desarrollados y muy particularmente en la Europa periférica, tanto la OCDE como el FMI revisaron a la baja el crecimiento mundial en 0,75 puntos porcentuales dejándolo en el 3,3%.

La aceptación de una menor tasa de crecimiento global, de la necesidad de más ajustes fiscales, de políticas monetarias más expansivas y, probablemente, de una mayor volatilidad cambiaria, razonablemente han proyectado dudas sobre la sostenibilidad de la actual senda de crecimiento de Latinoamérica y, por tanto, sobre el mantenimiento de lo que sintéticamente se ha dado en llamar «la década de Latinoamérica». Es decir, la posibilidad de que en torno al año 2020 el continente haya confirmado su despegue hacia el desarrollo.

La historia de éxito que está tras la idea de «década de Latinoamérica» se puede visualizarla con dos objetivos «medibles». El primero, que al final de la década la renta per cápita del continente haya crecido sostenidamente y al menos cuatro países –México, Chile, Argentina y Uruguay– hayan conseguido alcanzar los 20.000 dólares PPP de renta per cápita.

El segundo indicador sería que las clases medias de la región pasen a incluir entre el 70% y el 75% de los ciudadanos del continente, algo que para que ocurra debe estar precedido de la caída sostenida de las tasas de pobreza en la región y de una mejora de la distribución de la renta y la riqueza.

La evolución de la macro regional en la crisis y después de ella impulsaba objetivamente a ser optimista sobre el futuro inmediato del continente, siempre y cuando se lograra evitar el *Armagedón* europeo o el colapso de los precios de las materias primas y de la liquidez internacional.

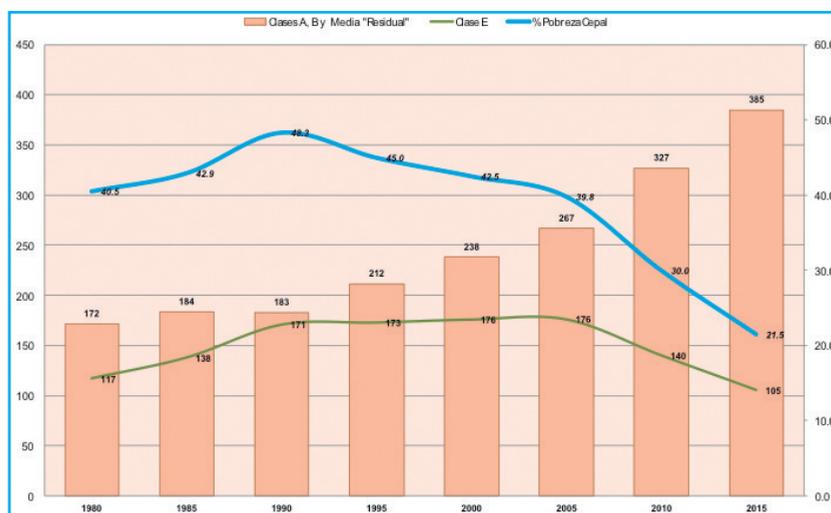
Esta era y sigue siendo nuestra visión central.

Ese escenario de optimismo razonable es el que subyacía en nuestra estimación de la expansión de las clases medias que recoge el gráfico 5.

No obstante, ese resultado no es el único posible.

No es descabellado pensar que el empeoramiento de las condiciones económicas globales puede ser más «persistente» de lo que inicialmente se pensó –en el sentido de que se mantiene a lo largo de lo que resta de 2012 y 2013–, tiene repercusiones sobre el comercio internacional y afecta a los mercados financieros globales.

Gráfico 5. Latinoamérica. Estimación clases medias 1980-2015



Es evidente que tan pronto como se aceptan cambios en el escenario global, es necesario ajustar los escenarios centrales de Latinoamérica. La razón es obvia: la mayoría de estudios empíricos tienden a señalar que el «exterior» explica entre el 50% y el 60% del ciclo latinoamericano.

En concreto, el modelo del FMI prevé que en cuatro trimestres la caída del PIB global se traslada 1:1 al crecimiento de Latinoamérica, mientras que la caída de un 5% del precio de los *commodities* se traduce en una reducción de 0,4 puntos porcentuales de crecimiento. Por su parte, un incremento de 100 puntos básicos en la prima de riesgo supone 0,9 puntos porcentuales de menor crecimiento en la región.

Si nos ceñimos a ese conjunto «reducido» de variables basta con estresar los supuestos que sobre ellas se hicieron en las estimaciones que realizaron el FMI y la OCDE para obtener una cierta idea de dónde están los retos a los que las autoridades de la región puede que tengan que hacer frente.

Para ilustrarlos hemos elaborado un «escenario I» –que por ser para nosotros el más probable, lo denominamos «escenario central»– que asume un *shock* de intensidad similar al de la crisis de 2009 pero que se mantiene en el tiempo. En él, el crecimiento de los países desarrollados se desacelera en 1,5 puntos porcentuales, se produce una caída del precio de los *commodities* de un 15% y un aumento del coste de acceso a los mercados internacionales de 200 puntos básicos bien como consecuencia del incremento de los tipos a largo plazo de los Tesoros americanos, bien por la ampliación de la prima de riesgo país.

En el «escenario ácido», los países desarrollados entran en recesión, los *commodities* caen un 25% y las primas de riesgo se elevan en 400 pb.

Los resultados del ejercicio son los siguientes:

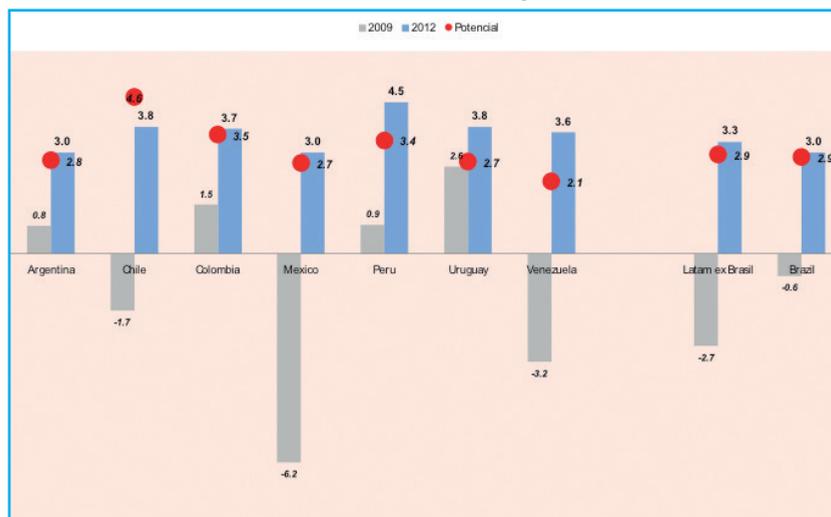
- a. en el escenario central, Latinoamérica vería su crecimiento en 2012 reducido a un 2,0%-3,0%
- b. En el escenario ácido, Latinoamérica se estancaría y algunos países –Chile, México, Argentina– podrían entrar en recesión.

Aunque cada país de la región tiene vulnerabilidades distintas y también diferentes capacidades de respuesta, en promedio, Latinoamérica pone en «riesgo» un 13,7% de su PIB como consecuencia de su comercio externo con los países desarrollados, el 5,5% de su PIB por su condición de región exportadora neta de *commodities* y tendría que usar entre el 25% y el 35% de su *stock* actual de reservas para, sin entradas de capital adicionales, hacer frente a la financiación de su saldo de cuenta corriente, a la amorti-

zación anual de su deuda externa y a salidas de capital equivalentes a las inversiones netas en porfolio del año 2010.

Si los *shocks* externos se producen en la escala que hemos supuesto, para evitar el estancamiento las políticas económicas internas tendrían que ajustarse significativamente y acomodar los estímulos necesarios para que la crisis tan solo suponga una desaceleración temporal del crecimiento promedio del período 2003-2010.

Gráfico 6. Crecimiento 2012 vs Crisis 2009 y Potencial



La pregunta es si en todos los países existen esos márgenes y, si existen, si en todos los países se ha consolidado la institucionalidad necesaria para que esas «nuevas» políticas sean sostenibles y no pongan irremediablemente fin a la etapa de crecimiento estable y equilibrado que ha disfrutado Latinoamérica desde el año 2003. Chile, en el año 2009, demostró que los países del continente podían desarrollar políticas contracíclicas rotundas y mantener la ortodoxia. Pero es posible que no todos los países sean capaces de replicar los que hizo Chile hace tres años.

En los países en los que el escenario de estímulos con ortodoxia no sea el más probable el dilema estará entre adaptar las expectativas sociales a una senda de más bajo crecimiento o bien huir hacia adelante hasta que la realidad se imponga y reaparezca la sombra de una crisis a la «latinoamericana», con fuerte inflación, hiperdevaluaciones y crisis bancarias.

Nuestra impresión es que la probabilidad de evitar esa «crisis a la latinoamericana» existe pero no está garantizada *urbi et orbi*. La razón es que para evitarla la región tendría que aceptar crecer menos de lo que esperan los mercados y sus sociedades. Posible, pero no seguro.

Con carácter general la estrategia de política económica más prudente consiste en reducir vulnerabilidades y prepararse para convivir de forma permanente con menos crecimiento, menos entradas de capital y menores precios de los *commodities*.

Hay una razón de peso para optar por esta vía: el *policy mix* de la región todavía no se ha «recuperado» del esfuerzo expansivo que hizo en 2009-2010 y hoy presenta debilidades que entonces no estaban presentes. En concreto, salvo en México, la inflación es más elevada, las cuentas externas se han deteriorado, el déficit público es más alto y de peor composición, los tipos de cambio reales están sobrevaluados y el crédito bancario ha crecido de forma muy rápida. Todos ellos son síntomas –en mayor o menor grado, dependiendo del país– de economías que serían muy vulnerables a una pérdida sistémica de la confianza y a un *sudden stop* en las entradas de capital. El hecho de que Brasil sea la economía que ante un escenario de este tipo más vulnerabilidades acumula complica aún más la situación, dado que cualquier accidente de recorrido en aquel país sería inevitable que se tradujera en un factor crítico de riesgo sistémico continental.

Por todo lo anterior, nuestro escenario central asume que las autoridades no van a usar todos sus márgenes de maniobra para estimular sus economías. Esta restricción la traducimos en que el déficit público no sobrepasará el 2,5% del PIB, que la política monetaria se limitará a dejar que el tipo de cambio fluctúe y a recortes marginales de los tipos de interés a corto plazo, que el actual déficit de cuenta corriente se reducirá y que el sistema bancario responderá al ciclo sin exigirle regulatoriamente «cupos» de crédito a sectores o actividades consideradas como estratégicas para la recuperación.

Si lo anterior se cumple, lo que cabría esperar es que Latinoamérica pudiera crecer a una tasa media del 3% y la inflación siguiese bajo control. El tipo de cambio nominal frente al dólar americano sería la espita con la que el continente se «asilaría» del *shock* externo.

Si la opción fuese «escapada hacia delante» es probable que alguno de los países de la región se viera enfrentado antes que después a riesgos de desestabilización social y económica que pondrían en jaque la idea de la «década de Latinoamérica». De hecho, crear las condiciones para una

nueva oleada inflacionaria idiosincrática de Latinoamérica equivaldría a retirar a los países la «condición de alumnos graduados» de la maldición latinoamericana.

Este recorrido por las vulnerabilidades y la capacidad de respuesta del continente tiene una conclusión contundente: aún con un significativo deterioro de las condiciones del entorno global, Latinoamérica puede ser capaz de crecer y sostener su icónico concepto de «década de Latinoamérica».

Ahora bien, hay riesgos de que no todos los países estén en condiciones institucionales o tácticas de navegar la tormenta cuando los vientos cambien de favorables a vientos de cara.

Para esos países –y en menor medida también para los «ortodoxos» que se vean forzados a modular las expectativas de sus ciudadanos– el comportamiento real o imaginario de los «inversores extranjeros» se convertirá en un tema clave.

En ocasiones porque los inversores lo son en sectores simbólicos de la soberanía nacional –el ejemplo paradigmático sería el petróleo para Venezuela, México o Argentina–, en otras porque la lógica de la inversión extranjera –por ejemplo, repatriar dividendos– reduce algún «recurso escaso» –llámese divisas o recursos naturales no renovables–, en otras, finalmente, será porque el abastecimiento, precio o calidad del servicio prestado no es «consistente» con la función de bienestar social que se atribuye el Gobierno o la sociedad.

Los inversores españoles en Latinoamérica estamos expuestos a casi todos los casos anteriores, lo que hace necesaria una revisión estratégica de nuestro relato sobre los objetivos de la presencia empresarial en la región y, sobre todo, de su futuro a la luz del evidente debilitamiento macro al que desde 2008 está sometida España.

La siguiente sección esboza algunos de los temas sobre los que habría que recapacitar.

■ ESPAÑA COMO PROBLEMA: UN PLANTEAMIENTO FALSO

Durante al menos dos décadas, los países latinoamericanos han sufrido crisis muy similares a las que hoy está padeciendo España. Por eso es tan difícil para las élites latinoamericanas entender la parsimonia y la estrategia con la que Europa, y nosotros mismos, hemos hecho frente a la crisis.

Carmen Reinhart, la gran economista coautora con Kenneth Rogoff del libro *Esta vez es diferente. 8 siglos de locuras financieras*, acertadamente ha señalado que si los políticos y líderes europeos hubieran leído y comprendido los escritos de Carlos Díaz Alejandro sobre las crisis bancarias de la región, *Bye bye financial repression, hello financial crash*, o sobre las crisis de sobreendeudamiento del soberano, «I think we are not in Kansas anymore», todos nos habiéramos ahorrado muchos sufrimientos.

No todos los latinoamericanos lo leyeron, pero todos tienen la memoria suficiente como para saber lo difícil, costoso y largo que puede llegar a ser la salida de una crisis en la que las crisis bancarias retroalimentan a las crisis del soberano y a las crisis de acceso a los mercados internacionales, y viceversa. Sobre todo, si se ha renunciado al ajuste del tipo de cambio nominal y la sociedad presenta síntomas de fragmentación y falta de propósito común.

Una preocupación particularmente extendida hace referencia al peso que la banca europea, y más en concreto la banca española, tiene en el sistema financiero de la región.

Y ello, por dos razones.

La primera, porque el dinamismo de la demanda interna latinoamericana se debe al buen funcionamiento de los mercados de trabajo nacionales, pero también a que esta es la primera crisis internacional de la que Latinoamérica sale sin haber padecido ni una crisis bancaria, ni una contracción del crédito.

La segunda, porque cuando se intenta explicar las razones de esa excelente historia se llega a la conclusión de que una parte de la misma se debe a que el sistema bancario, además de estar bien regulado, es todavía muy pequeño para inducir «excesos» y «burbujas».

El cuadro 1 de una manera simple describe la situación por países y pone en conexión el tema del «tamaño» con la segunda cuestión polémica: el protagonismo relativo de la banca extranjera y la exposición del continente a la banca europea a través de las líneas *cross-border* y las posiciones en moneda local.

Como puede observarse, la bancarización promedio del continente es limitada –apenas un 34% del PIB– y diez puntos porcentuales los explican los bancos «extranjeros» que operan en los distintos países. De ellos, 5,6% los aportan los bancos españoles.

Cuadro 1. Profundidad, bancarización y exposición local a bancos «extranjeros»

	CTO/PIB	TOTAL B. EXTR	B. ESPAÑOLES	OTROS EXTRANJEROS
	% PIB			
ARG	15.4	5.4	2.5	2.9
CHI	76.3	24.9	21.2	3.7
COL	31.7	4.9	3.8	1.1
MEX	13.5	11.3	6.5	4.8
PERU	25.6	16.0	8.7	7.3
VEN	23.4	4.4	4.1	0.3
Latam ex Br	23.0	9.9	6.5	3.4
BRA	47.4	8.2	4.4	3.8
Latam	33.8	9.2	5.6	3.6

No es por tanto irracional que los líderes y autoridades latinoamericanas sigan con mucho celo e interés los avatares de la crisis europea y, más en concreto, de la crisis española.

Hay razones para la preocupación genérica, pero no son suficientemente poderosas como para endosarle a España y a sus bancos el sambenito de potencialmente poder llegar a ser los agentes transmisores de una posible inestabilidad financiera.

La realidad es que el modelo institucional y de negocio que los bancos españoles adoptaron en Latinoamérica simplemente impide que ese riesgo genérico sea aplicable. Nuestros bancos operan como entidades constituidas de acuerdo a la legislación nacional de cada país, con plena autonomía de capital y liquidez, con gobernanza propia y con supervisión de las autoridades locales y la consolidada del Banco de España.

Este modelo, que se complementa con un detallado programa de resolución en caso de crisis sistémicas –los denominados *living wills*–, simplemente no permite a las filiales «socorrer» a la casa matriz. No hay *pool* de depósitos, de fondos mutuos, de créditos o provisiones que se usen y distribuyan en función de las necesidades perentorias de cada una de las entidades. En nuestro modelo, cada banco es «nacional» y vive con lo suyo.

No solo no somos un problema, sino que somos claramente parte de la solución: los mercados donde se dan las condiciones para crecer de forma sana y sostenible se convierten en los pilares de la creación de ingresos y beneficios del grupo. Son la prioridad estratégica.

Son las fuentes de valor a preservar.

La siguiente y última sección precisamente incide sobre esa idea de «preservación y fortalecimiento» de las inversiones en la región, y alerta sobre la necesidad de encontrar la forma para conciliar los datos con las promesas.

■ OTROS ELEMENTOS PARA UN NUEVO RELATO

Los latinoamericanos saben por experiencia que cuando los ajustes de los flujos no dan para estabilizar la economía en tiempo útil y de forma socialmente digerible, aparecen los ajustes *stock*. Es decir, se venden todos o parte de los activos y con los recursos obtenidos se paga deuda. Ellos lo saben muy bien porque es lo que hicieron en los 90. Y nosotros también deberíamos recordarlo porque, como también señalé, ese fue uno de los caminos que transitamos para internacionalizar nuestras grandes empresas.

Recordar lo que hicimos en la crisis de 2001-2003 o reiterar el compromiso con el medio y el largo plazo de la región sirve relativamente poco cuando se mira a los datos y lo que se obtiene es una realidad contundente: España ha dejado de invertir en la región, incluso antes de que estallase la crisis de 2008.

Efectivamente, como antes he señalado, entre 1993 y el año 2000 las grandes empresas españolas invirtieron en el continente 76.000 millones de euros.

Las graves crisis macroeconómicas que afectaron a algunas economías centrales de Latinoamérica entre los años 2001 y 2003 hicieron que algunos de los inversores extranjeros –particularmente europeos y norteamericanos– abandonaran el continente.

No fue nuestro caso. Permanecimos al frente de nuestras inversiones, las gestionamos e incluso seguimos invirtiendo. Por ello, a finales del año 2005, el *stock* de inversión española bruta acumulado en el continente ascendía a 108.000 millones de euros.

A partir de ese año la inversión española en el continente comenzó a desacelerarse, pese a que la segunda mitad de los años 2000 ha sido una fase de «redescubrimiento» de Latinoamérica como gran «oportunidad» de la economía global.

Así, en los años que van desde 2005 a 2011, según los datos del registro de Inversiones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las empresas españolas hemos invertido en Latinoamérica lo mismo que hicimos en un

solo año: 1999, el año pico de nuestro proceso de internacionalización en el continente.

Es más, desde que en el año 2008 se hicieran visibles los síntomas de la actual crisis europea, el crecimiento de los flujos netos de inversiones, como consecuencia de la aparición de algunos procesos de desinversión, se ha situado por debajo de los 2.000 millones de euros anuales.

Mientras que nosotros nos retraíamos, el mundo ha invertido masivamente en la región.

Según la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas, CEPAL, la inversión directa en América Latina y el Caribe entre los años 2005 y 2010 ha ascendido a 420.000 millones de dólares, 325.000 millones de euros.

La aceleración del proceso histórico de internacionalización del continente es evidente: en estos últimos cinco años se ha registrado un tercio de toda la inversión directa recibida por la región entre 1980 y 2010. Estados Unidos y China han invertido en Latinoamérica en los últimos años el triple que España. India está ya mirando a la región. Canadá, Reino Unido, Alemania, Holanda están volviendo a tomar posiciones.

Aunque lo anterior tiene lógica financiera, no tiene lógica estratégica. Sobre todo, cuando se trasciende el ámbito de las empresas y se piensa en términos de España.

En un continente prometedor, que conocemos como pocos, en el que hemos invertido y mantenido nuestras inversiones en los peores momentos, dejamos de invertir cuando crece estable y sostenidamente y cuando puede conseguir que el 75% de sus ciudadanos se conviertan en clases medias.

Nos contenemos justo en el momento en el que el resto del mundo y de las empresas que compiten con nosotros están descubriendo y reaccionando estratégicamente ante la oportunidad de crecimiento y de valor que representa la nueva Latinoamérica.

Las consecuencias de esta «estrategia» son previsibles: si no invertimos ahora en Latinoamérica, es probable que en 10 o 15 años las empresas españolas perderán su singular posición competitiva diferencial y no sean capaces de explotar el potencial de creación de valor que puede ofrecer un continente que parece ser uno de los polos de crecimiento de la economía global.

La empresa española –las grandes, las medianas y las pequeñas– deben volver a invertir en Latinoamérica. Hay que convertir a Latinoamérica ciertamente en el destino final de nuestras exportaciones de bienes y servicios; de nuestras inversiones o de nuestros profesionales, pero también en la cabeza de puente que permita a nuestras empresas y empresarios acceder a los mercados emergentes de alto crecimiento de Asia y el Pacífico.

Tenemos que volver a poner a Latinoamérica en el centro de las prioridades de la política de internacionalización de España y de sus empresas.

Muchas cosas han cambiado desde la primera oleada de inversiones en la región.

A diferencia de lo que ocurría en los últimos años 90, las economías, en general, gozan de buenos equilibrios macro y de reglas de juego e instituciones razonables.

Hay niveles aceptables de seguridad jurídica y de estabilidad social.

Los sistemas bancarios de la región son solventes, están muy bien regulados y en ellos el crédito crece a ritmos por encima del 15%.

Y también a diferencia de los 90, la financiación del sector público no «expulsa» al sector privado de los mercados de capitales domésticos o presiona las primas de riesgo en los mercados internacionales hasta niveles inasumibles. Hoy la mediana empresa chilena, mexicana, brasileña, peruana o colombiana se financia con costes similares o incluso inferiores a los que son habituales en las empresas similares italianas o españolas.

Latinoamérica, además de vadear bien la crisis, se está «construyendo» como región económica. En Latinoamérica hay hambre de éxito. De no quedarse atrás. De responder a las ilusiones y ambiciones de sus clases medias emergentes.

Al igual que los europeos hicimos en los 80 y en los 90, los latinoamericanos han descubierto que el tamaño de las empresas importa. Que las economías de escala existen. Que la internacionalización reduce riesgos y multiplica oportunidades.

Consecuentemente, las empresas de éxito se están integrando para crear presencias relevantes en una zona económica con identidad y valor propio en la economía mundial.

Están apareciendo «empresas regionales» donde antes solo existían fragmentación o incipientes campeones nacionales. Están apareciendo «multilatinas» que nada tienen que envidiar a las compañías multinacionales que hace una década y media anticiparon correctamente que Latinoamérica sería un mercado que triplicase al español en tamaño y lo cuadruplicase en tasa de crecimiento.

El continente y los países están cambiando muy rápidamente, y esa transformación tiene consecuencias para el valor presente y futuro de nuestra presencia empresarial en la región. No podemos dejar de reaccionar ante lo que está ocurriendo delante de nuestros ojos.

Hay que ponerse en marcha cuanto antes. Hay que volver a invertir. El momento para reforzar nuestra presencia en Latinoamérica es ahora.

Después quizás será demasiado tarde o demasiado caro.

CAPÍTULO TERCERO

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LATINOAMÉRICA: ANTECEDENTES Y CAMBIOS

Alejo Vargas Velásquez

RESUMEN:

Después de realzar un breve recorrido histórico, el autor propicia un cambio de rumbo en la estrategia de las fuerzas de orden público y las Fuerzas Armadas, en relación con la seguridad y la defensa.

Palabras clave:

Guerra Fría, 11S, 11M, orden público y seguridad.

ABSTRACT:

After a brief historical route, highlight the author favors a change of course in the forces of law and order and the armed forces, in relation to security and defence strategy.

Key words:

Cold war, 11S, 11 M, public order and safety.

■ INTRODUCCIÓN

La denominada lucha contra el terrorismo en América Latina implica considerar sus antecedentes –luchas contra guerrillas de influencia marxista– e igualmente las transformaciones posteriores al 11 de septiembre de 2001, tanto en lo discursivo como en la difícil delimitación del tema. Este ensayo analizará, partiendo de una breve mirada histórica, el surgimiento de las expresiones guerrilleras influidas por la revolución cubana en el contexto de la Guerra Fría y cómo los Estados de la región las enfrentaron inicialmente (cuál fue la estrategia contrainsurgente inicial); posteriormente se analiza el impacto de la terminación de la Guerra Fría y de los atentados terroristas del 11-S en Estados Unidos en la concepción y prioridad que va a tomar la lucha contra las organizaciones guerrilleras supervivientes y las derivaciones a propósito de la propia utilización de la denominación terrorista.

Seguidamente se analiza cómo se readeúan las estrategias contrainsurgentes y cómo se pretende adecuar a las FF. AA. para participar en esta lucha, en un contexto en que cada vez más las viejas guerrillas se relacionan funcionalmente con las actividades del narcotráfico y cómo esto incide en la gobernabilidad y estabilidad de los Estados. El análisis del caso colombiano se toma como un caso relevante, analizando el proceso de reforma militar, la nueva estrategia contrainsurgente adelantada, los resultados, la complejización del panorama de seguridad con la emergencia de expresiones de crimen organizado, las tensiones regionales que se derivan de la misma y cuáles son las perspectivas de esta lucha.

Por último, se proponen algunas breves tesis conclusivas.

■ LA PERSPECTIVA HISTÓRICA: GUERRA FRÍA, SURGIMIENTO DE GRUPOS GUERRILLEROS INFLUIDOS POR LA REVOLUCIÓN CUBANA, LA POS GUERRA FRÍA Y LAS GUERRILLAS REMANENTES EN ALGUNOS PAÍSES Y LA FORMA COMO LOS ESTADOS LAS ENFRENTARON

Durante la Guerra Fría se definió, de una parte, una especie de distribución del mundo en áreas de influencia entre los dos campos emergentes y, de otra, la idea de la amenaza global como producto de la confrontación global. En el caso de América Latina «era claro que formaba parte de la esfera de influencia norteamericana desde principio de siglo y también que ninguna guerra hegemónica iría a tener a América Latina como teatro, entendiendo por tal aquella que pudiera modificar con su resultado la estructura de poder mundial»⁽¹⁾.

⁽¹⁾ PARDO RUEDA. «Nueva Seguridad para América Latina». FESCOL-CEREC. Santafé de Bogotá: mayo de 1999.

Dentro de ese contexto de confrontación Este-Oeste, que predominó durante varios decenios, la idea de seguridad en América Latina tuvo que ver con el hecho de que «las hipótesis de guerra –admitidas como presupuestos de intervención del derecho de guerra– abarcaban la guerra mundial, la guerra convencional entre países latinoamericanos y la guerra revolucionaria en el seno de cada uno de esos países. [...] La hipótesis de guerra revolucionaria [...] era considerada como una posibilidad real inmediata»⁽²⁾.

Pero los Estados Unidos siempre tuvieron como preocupación, con respecto a América Latina, «tanto antes como durante la Guerra Fría, la inestabilidad política en el área. [...] Las explicaciones de los orígenes de esta inestabilidad son dos: la agitación (o aventurerismo) comunista, por un lado, y la pobreza, por otro»⁽³⁾.

Progresivamente fue apareciendo dentro de este panorama de las concepciones sobre seguridad y defensa, como respuesta a lo que se consideraba «amenazas», la conocida Doctrina de Seguridad Nacional. «El concepto estaba vinculado a la lógica de la Guerra Fría: el supuesto era la amenaza del ‘comunismo internacional’, un riesgo de origen extracontinental aunque pudiera tener manifestaciones regionales internas, que amenazaba la soberanía, la integridad territorial y valores abstractos como la libertad de las repúblicas y sus habitantes»⁽⁴⁾.

Esta doctrina tuvo como elementos básicos los siguientes:

«*Primero*: la concepción geopolítica, nacida de los teóricos alemanes de finales del siglo XIX, y que alcanzó su máximo desarrollo en la Alemania nazi. Concepción basada en la idea de ‘espacio vital’ –el Estado como ente biológico y geográfico–, teoría según la cual un estado que pretende ejercer como potencia de importante peso necesita, entre otras cosas, disponer de amplia influencia y control sobre espacios físicos y políticos no limitados forzosamente por las fronteras de su propia nación. [...]

«*Segundo*: plena asunción de conceptos tales como ‘enemigo interior’, ‘enemigo común’, ‘guerra permanente y total’. [...] Al propio tiempo se enmarcaba dicha lucha antisubversiva dentro del concepto de ‘guerra total y permanente’ que el mundo occidental debía librar contra esa supuesta amenaza global.

«*Tercero*: plena inserción de la lucha antisubversiva dentro de una supuesta Tercera Guerra Mundial. [...] El mundo comunista planteaba la tercera

⁽²⁾ CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. «América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional», en LEAL BUITRAGO y TOKATLIÁN (comps.). *Op. cit.*

⁽³⁾ PARDO RUEDA, *Op. cit.*, 1999.

⁽⁴⁾ AGUILERA PERALTA, Gabriel. «La espada solidaria: cooperación en seguridad y defensa en Centroamérica», en ROJAS ARAVENA (ed.). *Op. cit.*

guerra mundial –siempre según los seguidores de esta peculiar doctrina– por otra vía mucho más sutil: la penetración ideológica a través de la subversión izquierdista en todos los países del hemisferio occidental, con vista a la futura toma de poder en todos y cada uno de ellos. [...]

«*Cuarto*: plena asimilación y práctica aplicación de la doctrina francesa de la ‘contrainsurgencia’ o ‘lucha contrainsurgente’ [...] que incluía una serie de técnicas de lucha y de información no demasiado respetuosas con la población civil y gravemente lesivas para los derechos humanos de los posibles enemigos, e incluso de los simples sospechosos de pertenecer a esa ‘insurgencia’ que se trataba de suprimir»⁽⁵⁾.

Aquí se aprecia la gran influencia de la doctrina contrainsurgente francesa, derivada de las experiencias militares de esta nación como potencia colonial en Indochina y Argelia –paradójicamente, fracasadas– y sistematizada por el coronel Roger Trinquier en su libro *La guerra moderna*, en el cual afirma: «En la guerra moderna el enemigo no es fácil de identificar. No hay frontera física que separe los dos campos. La línea que marca la diferencia entre el amigo y el enemigo puede encontrarse muchas veces en el corazón de la Nación, en la misma ciudad donde se reside, en el mismo círculo de amigos donde uno se mueve, quizá dentro de su propia familia. Es más bien una línea ideológica, que tiene que ser perfectamente bien descubierta si queremos determinar pronto quiénes son en realidad nuestros adversarios y a quiénes tenemos que derrotar»⁽⁶⁾.

Si bien la adopción de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional va a tener particularidades en cada país, en el campo de la seguridad «dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y los acuerdos bilaterales de asistencia militar»⁽⁷⁾.

Esto tiene varios antecedentes. En 1942 se comienza a estructurar la institucionalidad del sistema de seguridad hemisférico, bajo la dirección de Estados Unidos: «En enero de 1942 se desarrolla en Río de Janeiro la III Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, donde se estableció la necesidad de crear la Junta Interamericana de Defensa (JID) con el fin de estudiar y recomendar medidas necesarias para la defensa del continente. [...] En 1949 se formó el Estado Mayor para servir de órgano principal de planificación y asesoría al Consejo de Delegados»⁽⁸⁾. En 1945, en la Conferencia de Chapultepec (Conferencia Latinoamericana sobre

⁽⁵⁾ GARCÍA, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

⁽⁶⁾ Citado en GARCÍA, Prudencio. *Op. cit.*

⁽⁷⁾ CAVAGNARI FILHO *Op. cit.*

⁽⁸⁾ URZÚA RICKE, Joaquín. «El sistema de cooperación de las Fuerzas Aéreas Americanas (sicofaa)», en ROJAS ARAVENA (ed.). *Op. cit.*

Problemas de Guerra y Paz), que se celebró en Ciudad de México, se comienza a perfilar la idea de defensa común: «En el Acta de Chapultepec se concluyó que en caso de un ataque externo todos los países acudirían a defender al atacado»⁽⁹⁾. Por último, en 1947 se suscribe en Río de Janeiro el TIAR, el cual «estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión a un país signatario como agresión a todos. [...] El TIAR, a su vez, fue manipulado por los Estados Unidos para atender sus intereses estratégicos y no las necesidades de defensa de los países latinoamericanos»⁽¹⁰⁾.

Como producto de los cambios en la concepción de la amenaza y del enemigo, «las relaciones militares adquirieron una acentuada orientación político-ideológica. El anticomunismo dio contenido y un perfil nítido a las Fuerzas Armadas latinoamericanas. [...] Estados Unidos propuso la organización y preparación de las Fuerzas Armadas para realizar operaciones de contrainsurgencia. A partir de la década de los sesenta, pasaron a ser empleadas como la última defensa contra la subversión y se constituyeron en la principal barrera para la contención en el interior de cada uno de los países latinoamericanos»⁽¹¹⁾.

De esta manera se configuran, con las particularidades de cada país, unas características comunes en las Fuerzas Armadas latinoamericanas durante el auge de la Doctrina de Seguridad Nacional, que el coronel español Prudencio García sintetiza así:

- Intensivo adoctrinamiento anticomunista, conducente a un ultra derechismo radical.
- Aguda intensificación de esta tendencia formativa durante el período de la Guerra Fría.
- Creciente desviación de la idea de *defensa* hacia el concepto de *enemigo interior*.
- Implantación de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.
- Autoatribución excluyente por las Fuerzas Armadas de los conceptos de *patria* y *patriotismo* y de la representación exclusiva de la Nación.
- Progresiva desviación de las Fuerzas Armadas hacia funciones de carácter policial.
- Grave relajación de los conceptos éticos militares, asumiendo la tortura como método habitual y sistemático en el campo de la información.
- Frecuente respaldo de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a modelos económicos de fuerte base oligárquica y gran desigualdad social⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ PARDO RUEDA. *Op. cit.*, 1999.

⁽¹⁰⁾ CAVAGNARI FILHO. *Op. cit.*

⁽¹¹⁾ *Ibid.*

⁽¹²⁾ GARCÍA, Prudencio. *Op. cit.*

América Latina vivió durante cuarenta años bajo la concepción estadounidense de seguridad nacional, que «giraba en torno al anticomunismo y la contención, a la vez que promovía la democracia y la economía de mercado. [...] Históricamente, la política estadounidense de seguridad nacional hacia América Latina ha hecho hincapié en la defensa militar ante agresiones externas convencionales y en la neutralización de movimientos de izquierda locales, que son percibidos como amenazas a la estabilidad interna de gobiernos simpatizantes»⁽¹³⁾.

Influidos por la Doctrina de Seguridad Nacional se van a producir una serie de golpes militares que se inician con el llevado a cabo en Brasil, en 1964, por las Fuerzas Armadas al mando del General Humberto Castello Branco y que se extienden, estos golpes militares, como una mancha de aceite en toda la región.

Con el triunfo de la revolución cubana, en 1959, y el ascenso del Movimiento 26 de Julio, liderado por Fidel Castro y el Che Guevara, después de una corta guerra de guerrillas contra la dictadura de Fulgencio Batista, viene una oleada de grupos guerrilleros en la región, la mayoría influidos por la experiencia cubana, otros por la revolución china y otros más por causalidades diversas; pero todos ellos se autoconsideraban de izquierda e incluso criticaban a la izquierda tradicional por reformista e inmovilista⁽¹⁴⁾. En países como Colombia y Nicaragua la presencia de guerrillas fue previa al triunfo de la revolución cubana.

Inicialmente predominaron guerrillas rurales, con mayor peso hasta la muerte de Ernesto «Che» Guevara en Bolivia, dirigiendo al ELN boliviano; luego va a haber un auge de guerrillas urbanas, especialmente en Uruguay, con los Tupamaros; en Brasil, con las guerrillas de Carlos Marigheila (Acción Liberadora Nacional) y Carlos Lamarca (Vanguardia Popular Revolucionaria); en Argentina, con los Montoneros, el Ejército Revolucionario del Pueblo y otras guerrillas menores, y en Colombia, con el M-19.

De toda esta oleada, solamente el Frente Sandinista de Liberación Nacional logró llegar al poder en Nicaragua por la vía armada en 1978, derrocando la dictadura de Anastasio Somoza, con una salida posterior del Gobierno por la vía democrática bastante criticable.

⁽¹³⁾ AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey. «Estrategia y seguridad en las relaciones México-Estados Unidos», en AGUAYO QUEZADA y BAILEY (coords.). *Op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Sobre los grupos guerrilleros creados en América Latina bajo la influencia de la revolución cubana se pueden consultar, entre otros: CASTAÑEDA G., Jorge. *La utopía desarmada*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá: 1994; DEBRAY, Régis. *La crítica de las armas*. Siglo XXI Editores. México: 1975; PEREYRA, Daniel. *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*. Los Libros de la Catarata. Madrid: segunda edición, 1995.

La mayoría de estos grupos guerrilleros fueron derrotados militarmente –muchos en el contexto de los regímenes autoritarios inspirados en la Doctrina de Seguridad Nacional– o terminaron autodisolviéndose, con excepciones como el caso colombiano y el centroamericano. Las guerrillas de Salvador y Guatemala negociaron en los 90, en el contexto de la pos Guerra Fría, y se transformaron en fuerzas políticas legales; similar sucedió en Colombia con un sector del movimiento guerrillero.

La estrategia contrainsurgente del Estado inicialmente estuvo centrada en aislar a la guerrilla de la población civil; utilizando grupos de «contra-guerrillas profesionales» –de policía especialmente o de las fuerzas militares–, autorizados para reprimir y aun traspasar los límites de la propia legalidad, de una parte, y, de otra, por la acción cívico-militar y la acción psicológica sobre la población civil. Es la combinación de represión selectiva con intentos de legitimación social⁽¹⁵⁾.

Posteriormente, la estrategia contrainsurgente va a estar centrada, de una parte, en quitarle base política a la guerrilla y, de otra, en la emergencia de una «estrategia parainstitucional» que busca aislar a la guerrilla de la población civil con el uso del terror. Cercanos a la lógica estatal se comienzan a desarrollar los denominados «grupos de autodefensa» o «grupos paramilitares» o «escuadrones de la muerte». Es evidente en todos los manuales de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos parainstitucionales para que adelanten tareas consideradas como «sucias», pero supuestamente necesarias para combatir eficazmente al denominado enemigo interno o la subversión comunista o de otra naturaleza.

A comienzos de los 80, se inicia el agotamiento de los regímenes autoritarios en América Latina y comienzan los procesos de transición a la democracia, que tuvieron un énfasis en lo político-institucional, es decir, construir democracias electorales. Más allá de descuidar la dimensión económica y social de la democracia –lo relacionado con la inclusión social–, pero en aras de dejar atrás el autoritarismo se privilegió la dimensión política de la democracia.

Estas transiciones generaron modalidades y tensiones diversas en el reacomodo institucional civil-militar. Volver al modelo de subordinación militar al poder civil democráticamente electo no fue un proceso sencillo. Lo anterior implicó tensiones por lo menos en tres campos, señalados por varios analistas: ⁽¹⁶⁾ a) el llamado «arreglo de cuentas con el pasa-

⁽¹⁵⁾ Utilizamos aquí algunos apartes de nuestro libro: VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y Conflicto Armado*. CINEP, Colección Estado y Sociedad. Santafé de Bogotá: 1992.

⁽¹⁶⁾ Ver los textos recopilados en el siguiente libro: DIAMINT, Rut (editora). *Ob. cit.*, 1999.

do», especialmente en el tema de los derechos humanos y demás abusos sucedidos durante los regímenes autoritarios; b) el tema «pretoriano» o la subordinación militar al poder civil democráticamente electo, que implicaba el «retorno» a los cuarteles de los militares y la adopción del marco constitucional y legal como referencia; c) el margen de autonomía en varios campos: la educación militar, el gasto militar, el tamaño de las fuerzas y la definición de nuevas misiones.

A comienzos de los 80 en el Perú se crea el grupo guerrillero Sendero Luminoso (Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso), inspirado en una vertiente mesiánica del maoísmo y liderado por Abimael Guzmán, un profesor de filosofía de la Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga; este grupo va a ser uno de los más violentos de la región y con un reiterado recurso a métodos terroristas⁽¹⁷⁾. Como señala Fabiola Escárzaga «el senderismo presentaba un discurso maoísta dogmático y sectario, que partía de una caracterización de la realidad peruana que parecía anacrónica, con prácticas políticas intransigentes y autoritarias, un culto a la personalidad de su dirigente Abimael Guzmán muy acentuado, un empleo sistemático del terror y un manejo de símbolos frente a sus adherentes que resultaban ininteligibles para los observadores nacionales e internacionales. A pesar de todo lo cual el apoyo popular fue creciente»⁽¹⁸⁾.

A finales de los 80 se produce esa gran transformación global que fue el fin de la Guerra Fría, con el hundimiento de los regímenes políticos de Europa Oriental autodenominados socialistas. Esto tuvo varios efectos inmediatos en América Latina. El primero de ellos, la rápida solución negociada de los conflictos internos armados en Centroamérica. Pero simultáneamente, en 1994, al tiempo que se inauguraba el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre Canadá, Estados Unidos y México, emerge una insurgencia de «nuevo tipo»: los zapatistas del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Esta nueva guerrilla de primeros años de los 90 es, sin duda, muy *sui generis*, el EZLN, de México, cuenta con una base social en la población

⁽¹⁷⁾ Sobre el grupo guerrillero Sendero Luminoso existe amplia literatura; se pueden mencionar, entre otros, ESCÁRZAGA, Fabiola. «Auge y caída de Sendero Luminoso», en *Revista Bajo el Volcán*, vol. 2, n.º 003. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla. México: 2001; BURGOYNE, Michael L. Major. «The allure of quick victory. Lesson from Perú's fight against Sendero Luminoso». *Military Review*, september-october 2010; ANTEZANA, Jaime. «De Sendero Luminoso a neosenderismo articulado al narcotráfico». Pontificia Universidad Católica del Perú, abril 24 del 2009; BIGLIONE, Eneas. *Sendero Luminoso, fragilidad institucional y Socialismo del siglo XXI en el Perú*.

⁽¹⁸⁾ ESCÁRZAGA, Fabiola. *Ob. cit.*, 2001.

indígena de Chiapas, pero emerge en un momento en el cual la creación de guerrillas no parece estar al orden del día⁽¹⁹⁾.

Igualmente, en los 90 el narcotráfico es colocado por los Estados Unidos como el «nuevo enemigo» para su estabilidad política y de la región y pareciera entrar a ocupar el lugar que dejó vacante el comunismo.

A finales de siglo solo quedaban en Latinoamérica tres países en los cuales persistían grupos guerrilleros, México, Perú y Colombia.

■ EL IMPACTO DEL 11-S Y LA «GUERRA CONTRA EL TERRORISMO GLOBAL» DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH. EL DEBATE ACERCA DE LA AMBIGÜEDAD DEL CONCEPTO «TERRORISMO»

Indudablemente hay que considerar la nueva guerra originada después de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, en los que no solo se hizo realidad una de las amenazas más claras de la posguerra fría, el terrorismo con alcance global, sino que se evidenció que la seguridad total no existe en ninguna sociedad. Como respuesta se planteó un tipo de confrontación en la cual el «enemigo» es más difuso: se trata de redes de grupos fundamentalistas y terroristas, no de Estados.

Por tanto, se actúa en dimensiones colaterales (disuasión al entorno, guerra psicológica, acciones de control-prevención), sin que haya un enfrentamiento con un ejército contrario identificado.

El entonces secretario de Estado de EE. UU., Colin L. Powell, afirmó que la lucha contra el terrorismo sería de largo plazo, que la coalición en su contra podría convertirse en punto de partida para un replanteamiento de las relaciones internacionales y que había comenzado un nuevo período: «Esta será una campaña larga y dura, que se medirá en términos de años y se librará en muchos frentes. Para emprender un esfuerzo semejante, nuestra coalición debe tener flexibilidad para evolucionar. Y el proceso mismo de participar en esta gran campaña mundial contra el terrorismo puede muy bien abrirnos las puertas para fortalecer y dar nueva forma a las relaciones internacionales y expandir o establecer áreas de cooperación. En realidad, luego del 11 de septiembre, se ha vuelto más evidente que no solo

⁽¹⁹⁾ De la amplia bibliografía sobre el EZLN, sugiero consultar: ROJAS, Rosa. Chiapas. *La paz violenta*. La Jornada Ediciones. México: julio 1995; DE LELLA, Cayetano y EZCURRA, Ana María (compiladores). *Chiapas. Entre la tormenta y la profecía*. Lugar Editorial S. A., Buenos Aires: 1994; SUBCOMANDANTE Marcos. *Desde las montañas del sureste mexicano*. Plaza y Janés Editores. México: 1999; CIEPAC y GLOBAL EXCHANGE (coordinación). *Siempre cerca, siempre lejos. Las Fuerzas Armadas en México*. México: primera edición, 2000.

la Guerra Fría ha quedado atrás, sino que también ha quedado atrás el período posterior a la Guerra Fría»⁽²⁰⁾.

■ La Estrategia de Seguridad Nacional de G. W. Bush y la pretensión de un nuevo orden

El documento parte de la caracterización de los nuevos riesgos y amenazas, que ya no son los Estados sino las redes de terroristas: «En el pasado, nuestros enemigos necesitaban tener grandes ejércitos y grandes capacidades industriales para poner en peligro a Norteamérica. Ahora, redes oscuras de individuos pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras costas por menos de lo que cuesta comprar un solo tanque. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna». Al mismo tiempo, considera que los estados débiles o fracasados son la principal amenaza a la seguridad del país, y que la pobreza puede ser caldo de cultivo para nuevas amenazas: «Estados débiles, como Afganistán, pueden representar un peligro tan grande para nuestros intereses nacionales como los estados poderosos. La pobreza no hace que los pobres se conviertan en terroristas y asesinos. Pero la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer que los estados débiles sean vulnerables a las redes de terroristas y a los carteles narcotraficantes dentro de sus fronteras».

Acerca de la pobreza como una amenaza, cabe recordar que desde los tiempos de la Alianza para el Progreso —ese gran programa estratégico de respuesta a la revolución cubana y su expansión en el continente— Estados Unidos había planteado que la miseria es un factor generador de inestabilidad y de riesgo; por eso dicho programa contemplaba la combinación entre seguridad y desarrollo.

La nueva Estrategia diferencia los estados «canallas» (*rogue states*) de los estados «débiles». Los primeros son aquellos que «a) oprimen a su propio pueblo y explotan los recursos nacionales para beneficio de unas élites; b) no respetan la legalidad internacional, violan los tratados y amenazan a sus vecinos; c) procuran adquirir armas de destrucción masiva y otras tecnologías militares; d) patrocinan el terrorismo en todo el mundo, y e) rechazan los valores humanos básicos y odian a Estados Unidos porque los sostiene». Los segundos son aquellos «Estados en construcción (tal vez deconstrucción) con problemas graves de pobreza e institucionalidad pública en los que la corrupción y la falta de una administración moderna cierran un círculo vicioso de subdesarrollo. Este tipo de estados

⁽²⁰⁾ POWELL, Colin L. «Aprovechando el momento», en Embajada de Estados Unidos de América, *Op. cit.*, diciembre 2001.

se corresponde, en líneas gruesas, con lo que en la academia se viene denominando estados ‘fallidos’ (*failed states*)»⁽²¹⁾.

De acuerdo con la Estrategia, Estados Unidos «se erigirá en paladín de los anhelos de dignidad humana; fortalecerá las alianzas para derrotar el terrorismo mundial y actuará para prevenir los ataques contra nosotros y nuestros amigos; colaborará con otros para resolver conflictos regionales; impedirá que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción en masa; suscitará una nueva era de crecimiento económico mundial por medio de los mercados libres y el libre comercio; expandirá el círculo del desarrollo al abrir las sociedades y crear la infraestructura de la democracia; desarrollará programas para una acción cooperativa con otros centros principales de poder mundial, y transformará las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del siglo XXI».

Uno de los aspectos más polémicos es, sin duda, el concepto de «acción militar preventiva» frente a eventuales amenazas: «Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los Estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales, dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso. Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario».

La tendencia predominante parece ser la acción unilateral, combinada con la formación de coaliciones transitorias para emprender determinadas acciones. Como dice Juan Tokatlián, se observa una evolución del tipo de intervención, de la predominante «durante la Guerra Fría [...], la ‘intervención por imposición’, que consistía en una injerencia militar unilateral en los asuntos de una nación. En la pos Guerra Fría emergió la ‘intervención por consentimiento’, en la que la intromisión militar se sustentaba en razones humanitarias y se realizaba mediante acciones colectivas con alguna base de legitimidad internacional. Los ejemplos notorios fueron Haití y Bosnia. Después del 11 de septiembre de 2001 parece surgir la ‘interven-

⁽²¹⁾ GIRALDO RAMÍREZ, Jorge. «¿Walker el subversivo o Wilson el visionario? Una exposición de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush II», en *Revista Estudios Políticos*, n.º 21. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre 2002.

ción por invitación?; gobiernos democráticos solicitan la interferencia de actores externos para la resolución de problemas internos»⁽²²⁾.

En relación con la región andina, la Estrategia plantea: «Algunas partes de América Latina se enfrentan al conflicto regional, en particular el derivado de la violencia de los carteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico de narcóticos sin restricciones pueden poner en peligro la salud y la seguridad de Estados Unidos. Por lo tanto, hemos formulado una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas, mientras tratamos de llevar a cabo la tarea, igualmente importante, de reducir la demanda de drogas en nuestro propio país». Y con respecto a Colombia: «Reconocemos el vínculo que existe entre el terrorismo y los grupos extremistas, que desafían la seguridad del Estado, y el tráfico de drogas, que ayuda a financiar las operaciones de tales grupos. Actualmente estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como de derecha, mediante la extensión efectiva de la soberanía a todo el territorio nacional y la provisión de seguridad básica al pueblo de Colombia».

En 2006 se conoció la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en la que se observa una línea de continuidad con la Estrategia de septiembre de 2002: Estados Unidos es un país en guerra contra el terror –guerra esta de larga duración–; las principales amenazas que enfrenta son las redes terroristas y los estados colapsados o despóticos; la respuesta fundamental a ellas es la «guerra preventiva». Sin embargo, también se perciben algunos matices de cambio: se incluye como una amenaza para la seguridad –o por lo menos como un riesgo– el populismo antimerca; se reconoce la necesidad de perfeccionar los mecanismos de inteligencia para tomar decisiones mejor fundamentadas –esto responde, sin duda, a las críticas por el caso de las armas de destrucción masiva en Irak, y busca conciliar posiciones con la Unión Europea–. La nueva Estrategia afirma preferir la diplomacia a la guerra ante la amenaza de armas de destrucción masiva; «no obstante, si es necesario, bajo los principios de autodefensa, no excluimos el uso de la fuerza antes de que ocurra un ataque, aun si permanece la incertidumbre en torno a los tiempos y lugar de un ataque del enemigo. Cuando las consecuencias de un ataque con armas de destrucción masiva son potencialmente tan devastadoras, no podemos permanecer quietos mientras se materializan peligros graves».

Como otras del pasado, la Estrategia de 2006 combina las perspectivas idealista –en cuanto a los objetivos– y realista –en cuanto los medios–:

⁽²²⁾ TOKATLIÁN, Juan. «¿De Bagdad a Bogotá?», en *La Nación*. Buenos Aires: 15 de junio de 2003.

zanahoria y garrote. Propone estimular el crecimiento económico a través de mercados libres y libre comercio, a fin de que los países tomen *decisiones sabias* con relación a sus proyectos económicos, y ofrece promover «la inversión extranjera directa en, y asistencia exterior a, países donde hay un compromiso con el imperio de ley», así como «concluir acuerdos de libre comercio que instan a países a mejorar su imperio de la ley, su lucha contra la corrupción» y su transparencia democrática.

En cuanto a las amenazas, la mira está en Irán: «El régimen iraní patrocina el terrorismo, amenaza a Israel, busca obstaculizar la paz en Medio Oriente, irrumpe en la democracia en Irak y niega las aspiraciones de libertad de su pueblo. El asunto nuclear y nuestras otras preocupaciones pueden ser finalmente resueltas solo si el régimen iraní toma la decisión estratégica de cambiar esas políticas, abre su sistema político y otorga libertad a su pueblo. Ese es el objetivo final de la política de Estados Unidos». También menciona a algunos países con regímenes «despóticos»: Cuba, Siria, Bielorrusia, Birmania, Zimbabue y Corea del Norte.

En lo que atañe a las Américas, el documento señala la importancia que tiene para la seguridad de Estados Unidos la consolidación de la estabilidad en la región. «No se puede permitir que la atracción ilusoria del populismo anti mercado libre erosione las libertades políticas y que atrape a los más pobres del hemisferio en ciclos de pobreza. Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, entonces los estadounidenses estarán menos seguros [...] nuestra meta sigue siendo un hemisferio totalmente democrático». «Nuestra estrategia para el hemisferio empieza con profundizar nuestras relaciones claves con Canadá y México, con base en valores compartidos y políticas cooperativas que pueden ser extendidas por todo el hemisferio». Venezuela es el principal riesgo en Suramérica: «Un demagogo inundado de dinero petrolero está minando la democracia y buscando desestabilizar la región». En Cuba, «un dictador antiestadounidense continúa oprimiendo a su pueblo y busca subvertir la libertad en la región». Por su parte, Colombia es «un aliado democrático que está combatiendo los persistentes asaltos de terroristas marxistas y narcotraficantes».

■ A propósito del entendimiento del terrorismo

Es conocido por todos que la expresión terrorismo tiene grandes dificultades para su definición y mucho más para una tipificación jurídica; por ello, en la realidad ha terminado por ser usado más con una connotación política poco precisa, trátese de deslegitimar a cualquier grupo que use la violencia contra una democracia –sin importar de qué tipo de democracia se esté hablando- o incluso buscando una deslegitimación de los adversarios de un gobierno determinado.

En principio, considero que usar la expresión terrorismo para hacer referencia al uso indiscriminado de la violencia contra la población civil con el objetivo de causar pánico y atemorización, daría una aceptable aproximación al término. Lo cual no implica que sean legítimas o aceptables las muertes de los miembros de las Fuerzas Armadas, sino que estas tienen otro tipo de significación, la derivada, de acuerdo con el Derecho Internacional Humanitario (DIH), de muertes de combatientes.

En relación con el entendimiento del terrorismo, considero que la distinción hecha por Michel Wieviorka⁽²³⁾ es de gran utilidad: una cosa es el método terrorista y otra la lógica de acción terrorista. Distintos tipos de grupos u organizaciones pueden utilizar métodos terroristas, pero solo aquellas organizaciones o grupos desligados de todo tipo de relación con sectores sociales terminan en una lógica de acción terrorista.

Con los hechos terroristas del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, se hace realidad una de las amenazas más claras de la pos Guerra Fría, el terrorismo con alcance global, pero además evidencia que la seguridad total no existe en ninguna sociedad. Como respuesta se plantea un tipo de confrontación en la cual el «enemigo» es más difuso, se trata de redes de grupos fundamentalistas y/o terroristas y no necesariamente de Estados; se está frente a un «enemigo» no claramente delimitado ni definido y se actúa en dimensiones colaterales (disuasión al entorno, guerra psicológica, acciones de control-prevención) pero no enfrentando a un ejército adversario claramente precisado.

El grupo de personalidades creado por el secretario general de Naciones Unidas para proponer reformas al Organismo, al respecto ha propuesto una definición de terrorismo que «debería incluir los elementos siguientes:

- «a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;
- «b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;
- «c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;

⁽²³⁾ WIEVIORKA, Michel. «Sociétés et Terrorisme». Librairie Artheme Fayard. París: 1988.

«d) La siguiente descripción del terrorismo: ‘Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo’»⁽²⁴⁾.

Al respecto es importante destacar, en aras de evidenciar la complejidad conceptual de este debate, adicionar, porque lo consideramos de utilidad citar como conciben los Estados Unidos al terrorismo: «...la definición estatutaria que el Gobierno de Estados Unidos utiliza para llevar una estadística sobre el terrorismo internacional es tan buena como cualquier otra: para dicho propósito terrorismo significa ‘violencia premeditada, que responde a motivaciones políticas y perpetrada contra blancos no combatientes por grupos subnacionales o agentes clandestinos, normalmente con la intención de ejercer influencia sobre una audiencia’. Esta definición posee cuatro elementos principales. El primero, premeditación, significa que deben tener una intención y decisión previas para cometer un acto que calificaría como terrorismo según los criterios restantes... El segundo elemento, motivación política, excluye a la violencia criminal motivada por ganancia monetaria o venganza personal... El tercer elemento, que los blancos son no combatientes, significa que los terroristas atacan a personas que no pueden defenderse a través de la devolución de violencia... El cuarto elemento, que los perpetradores son grupos subnacionales o agentes clandestinos, constituye otra diferencia entre terrorismo y operaciones militares normales»⁽²⁵⁾.

■ LA ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE Y CÓMO SE PREPARARON LAS FF. AA. PARA PARTICIPAR EN SU ENFRENTAMIENTO

No hay duda que el tema de la guerra irregular y específicamente la guerra de guerrillas ha estado presente en el quehacer de las fuerzas militares y policiales de la mayoría de los países. Evidentemente ha existido a lo largo del tiempo una búsqueda de adaptación del posible rol de las fuerzas militares y policiales en relación con este tipo de guerra y después del 11 de septiembre de 2009 con la lucha contra el terrorismo. Como lo señaló

⁽²⁴⁾ NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.

⁽²⁵⁾ HOWARD, Russell D. y SAWYER, Reid L. *Terrorismo y contraterrorismo: comprendiendo el nuevo contexto de la seguridad*. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires: 2006.

el hoy General Miguel Ángel Ballesteros⁽²⁶⁾. «Durante la Guerra Fría la mayor parte de las Fuerzas Armadas occidentales se defendían adoptando una estrategia de ‘disuasión por represalia’ frente a un adversario que debía abstenerse de atacar, convencido de que la represalia en la respuesta produciría un balance muy negativo para sus intereses. En las últimas décadas han desarrollado ‘estrategias de seguridad’ con operaciones de paz, de estabilización, de interposición, etc., para actuar donde surgen focos de inestabilidad que podrían propagarse... Esto ha requerido un gran esfuerzo de adaptación en los procedimientos y en las capacidades militares.

«Ante la constatación de la existencia de una amenaza, como es el terrorismo internacional, de nuevo había que establecer una estrategia de defensa. Pero la estrategia tradicional de la disuasión por la represalia no parece la más útil...

«La estrategia de la disuasión por represalia ha sido útil para evitar que abiertamente haya gobiernos que den cobertura o protección a grupos terroristas, como fue el caso del gobierno talibán. El mensaje que la comunidad internacional envió al mundo atacando Afganistán –utilizando la Resolución 1368 en la que se reafirma el derecho de los países a la legítima defensa individual y colectiva– hace difícilmente imaginable que otro gobierno pueda dar cobertura explícita a un grupo terrorista como Al Qaeda. Las Fuerzas Armadas son las responsables de llevar a cabo esta estrategia de disuasión por represalia hacia cualquier Estado que colabore con los terroristas...

«Pero frente al terrorismo hay otra estrategia de defensa: la ‘disuasión por negación’, que consiste en impedir que el terrorista pueda llevar a cabo sus acciones pero, sobre todo, trata de llevar a la organización terrorista y a sus grupos de apoyo al convencimiento de que con el terrorismo nunca alcanzarán sus objetivos estratégicos. Los Ejércitos, con sus medios humanos y materiales, pueden contribuir en gran medida a desarrollar esta estrategia».

Ahora bien, la contrainsurgencia, lo dicen todos los especialistas, es la combinación de respuestas militares, políticas, sociales, económicas, de propaganda y de desarrollo –especialmente local–. Pero, igualmente coinciden los expertos, lo más importante no es el aspecto militar, que no debe pesar más de un veinte por ciento dentro del total de la contrainsurgencia. Sin embargo, es pertinente anotar que la doctrina de contrainsurgencia no ha cambiado mucho en sus objetivos a lo largo del tiempo –estudios norteamericanos muestran grandes similitudes en la contrainsurgencia en los años 60 en el sudeste asiático y la utilizada en Irak y Afganistán–; se modifica un poco en sus aspectos tácticos y en la denominación de los mismos.

⁽²⁶⁾ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel, «El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional». Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 91, 2006, Madrid.

No hay duda que Colombia y Perú y su respectiva Fuerza Pública tienen una gran experiencia en contrainsurgencia –en el caso colombiano cuentan con un adversario de gran capacidad y conocimiento de las tácticas de guerra irregular– y en buena medida se ha orientado durante su último medio siglo hacia este tipo de guerra. Al respecto es importante destacar cómo en el caso peruano el peso fuerte de la lucha contra Sendero Luminoso, especialmente hasta la captura de Abimael Guzmán y la mayoría de la cúpula de esta organización, corrió a cargo de la Policía peruana y de la DICONTE (Dirección de Inteligencia contra el Terrorismo); el papel de las fuerzas militares fue de complemento. Posteriormente, cuando la lucha contra los grupos remanentes de Sendero Luminoso se ha situado especialmente en el valle del VRAE, el papel de los militares ha sido más protagónico.

Eneas Biglione analiza así la estrategia desarrollada por el Gobierno de Alberto Fujimori: «Fujimori anunció una estrategia político-militar comprehensiva apuntada a barrer con los problemas de seguridad que el país enfrentaba. La referida estrategia contemplaba:

- Un cambio de actitud hacia los campesinos dedicados al cultivo de coca. Estos, a partir de la aplicación de la ‘doctrina Fujimori’, dejarían oficialmente de ser parte de la cadena del narcotráfico.
- La creación de organismos de inteligencia.
- El otorgamiento de estatus legal a las rondas de campesinos antisenderistas... rebautizándolas ‘Comités de autodefensa’ (CAD). El aprovisionamiento de las mismas con escopetas calibre 12, entrenamiento militar y apoyo profesional del Ejército peruano. Esta estrategia de incorporación de los ronderos a la maquinaria gubernamental de lucha contra el terrorismo, buscó conquistar el apoyo de la población rural y aprovechar la información que cada uno de estos tenía sobre el accionar insurgente a nivel local»⁽²⁷⁾.

Pero lo más exitoso en los últimos tiempos, en el caso colombiano, ha sido el avance en el control del territorio y de las vías de comunicación, los golpes «quirúrgicos» con una combinación de inteligencia técnica y humana con acciones de la aviación y lograr que una gran mayoría de la sociedad colombiana rechace a la insurgencia e igualmente que ese aislamiento se evidencie en la comunidad internacional.

Sin embargo, uno de los ejes de esa lucha contra la guerrilla, la llamada «guerra contra la droga» ha tenido resultados mucho menos exitosos en cortar esa fuente de recursos de financiación a la insurgencia.

A partir de la experiencia colombiana se podría destacar que una experiencia importante en el combate contra la guerrilla ha sido fortalecer el

⁽²⁷⁾ BIGLIONE, Eneas. *Ob. cit.*

control del territorio y al mismo tiempo contar con un amplio apoyo de la sociedad.

■ LAS RELACIONES FUNCIONALES DE GRUPOS GUERRILLEROS CON LA ACTIVIDAD DEL NARCOTRÁFICO. LOS IMPACTOS EN LA GOBERNABILIDAD Y ESTABILIDAD DE LOS ESTADOS CON LA PRESENCIA SIMULTÁNEA DE LOS ANTERIORES DOS FENÓMENOS

No hay duda que el desarrollo de una larga campaña militar contra un estado por parte de organizaciones insurgentes requiere resolver los problemas de financiación de la misma, de otra manera es muy difícil que esto se pueda lograr. Es por ello que en la mayoría de conflictos internos armados que persisten en el tiempo existe recursos ilegales a los cuales acuden estos grupos insurgentes o eventualmente logra controlar y canalizar hacia sus finanzas rentas legales acudiendo a amenazas, extorsiones u otra modalidad delictiva.

En los casos de Colombia y Perú, fue claro que las organizaciones ilegales (FARC y ELN en el caso colombiano y Sendero Luminoso en el peruano), encontraron en las rentas derivadas de la actividad del tráfico ilegal de la cocaína una fuente de financiación de sus actividades ilegales, que como sabemos implica no solamente mantener sus ejércitos ilegales, sino toda la logística propia de una confrontación armada, lo que incluye las redes de apoyo y suministro. Más allá de la probable sobrestimación de cifras de militantes y simpatizantes de Sendero, es indicativo de la relación entre estas guerrillas y el narcotráfico lo señalado por Fabiola Escárzaga cuando dice: «En abril de 1992, Bernard Aronson, secretario para Asuntos Interamericanos, denunciaba la alianza entre Sendero y el narcotráfico, el narco-terrorismo, que había comenzado a exportar su ideología al Ecuador y Bolivia y que tenían cinco mil militantes armados y veinticinco mil simpatizantes en Perú»⁽²⁸⁾.

Esto, por supuesto, conllevó relaciones complejas entre estas organizaciones guerrilleras y los grupos dedicados a las actividades del narcotráfico, que implicaron desde relaciones de coordinación y cooperación en algunos casos, hasta relaciones de enfrentamientos y guerras en otros.

La anterior relación conllevó problemas que acentuaron las dificultades de gobernabilidad de los Estados en que estas circunstancias se dieron. Recordemos que en sociedades con conflicto interno armado tiende a darse situaciones de fragmentación y polarización social, lo cual incide en un factor importante para la gobernabilidad que es la distorsión del proceso

⁽²⁸⁾ ESCÁRZAGA, Fabiola. *Ob. cit.*, 2001.

de políticas públicas. Dificultad que se acentúa por el precario control de los monopolios clásicos a los cuales aspira el Estado en las sociedades modernas: el control del monopolio de la coerción legítima –por supuesto regulada por un estado de derecho–; el monopolio de la justicia; el monopolio de la tributación, y el monopolio del control territorial. Lo anterior deriva no solamente en la existencia de espacios territoriales «vacíos» o parcialmente controlados por actores no estatales, sino además en debilidades estatales en cuanto hace a su legitimidad –la fortaleza de un estado no se expresa solamente en mayor o menor capacidad de sus instituciones militares, sino en la aceptación social de que disponga–. Este tipo de circunstancias es lo que en los discursos norteamericanos posteriores al 11-S denominaron –de manera muy controvertida– los «estados fallidos».

Igualmente, en el campo de las sociedades de estos países vamos a tener sociedades con mayores probabilidades de ser altamente amedrentadas por actores armados privados y que en esa medida ven sus espacios de acción restringidos y reducidos; partidos políticos coaccionados para actuar en el sentido en que lo determinen los actores armados privados y con muy poco campo de acción propia; organizaciones sociales prohibidas o limitadas en su actuar, so pena de ser objeto de retaliaciones que pueden incluir procesos de desplazamiento poblacional, amedrentamiento o eliminación física de sus miembros y dirigentes. Para solo mencionar algunas de las características más relevantes.

Lo anterior puede hacer que la democracia se distorsione o termine en una formalidad acartonada; no hay debate ni controversia pública los: procesos electorales son rituales en los cuales se acude simplemente a ratificar candidatos que ya de antemano grupos armados ilegales han señalado y donde las fuerzas que expresan opiniones diversas son proscritas y amedrentadas.

■ EL CASO COLOMBIANO: UNO SINGULAR PARA ANALIZAR CÓMO EL ESTADO ENFRENTÓ A LAS ORGANIZACIONES GUERRILLERAS. LA IMPORTANCIA DE LA REFORMA MILITAR DE FINES DE LOS 90 Y COMIENZOS DEL NUEVO MILENIO; EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

■ Las respuestas del Estado colombiano en distintos momentos⁽²⁹⁾

El contexto de la confrontación Este-Oeste, la denominada Guerra Fría, adquiere materialidad en América Latina con el triunfo revolucionario en Cuba de Fidel Castro y en nuestro país con la emergencia del movimiento guerrillero a comienzos de los 60.

⁽²⁹⁾ Siguiendo algunos apartados del libro de VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. La Carreta Política Editores. Medellín: 2010.

El inicio del Frente Nacional marca un momento importante en lo que tiene que ver con las Fuerzas Armadas, y la reafirmación de la tradición de las élites civiles de dejar en sus manos la política de seguridad y defensa, a partir del conocido discurso en el Teatro Patria, en Bogotá, el 9 de mayo de 1958, de Alberto Lleras Camargo, primer presidente de este período, en el mismo «les exigió a los militares someterse al poder civil y al Estado y se enfatizó en el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas; pero... también se hizo una preocupante concesión a esa institución en el aspecto de su relativa autonomía frente al control del orden público y, en general, frente a sus asuntos»⁽³⁰⁾.

La llegada del general Alberto Ruiz Novoa al Ministerio de Guerra, en 1962, marca otro hito importante en el pensamiento de las Fuerzas Armadas, va a ser definitivo para introducir la nueva concepción de enfrentar el fenómeno guerrillero con los postulados de la Alianza para el Progreso, condensados en el binomio «seguridad y desarrollo». Progresivamente se va a dar en las Fuerzas Armadas un proceso de reemplazo de la «doctrina» de la Alianza para el Progreso, por la nueva concepción de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional.

La estrategia contrainsurgente del Estado inicialmente estuvo centrada en aislar políticamente a la guerrilla de la población civil; en las áreas críticas de la época, desde el punto de vista del denominado «orden público» va a estar caracterizada fundamentalmente por la inauguración de las *contra-guerrillas profesionales*, de una parte y, de otra, por la acción cívico-militar y la acción psicológica sobre la población civil, lo cual es diferente a lo que vamos a encontrar en el pos Frente Nacional. Se combina represión quirúrgica con esfuerzos de legitimación social.

Al final del Gobierno López Michelsen (1974-78) y después del Paro Cívico Nacional de 1977 se produce un hecho que marca el inicio de un nuevo rol de los militares en la democracia y que lo había anunciado el comandante del Ejército Luis Carlos Camacho Leyva en la Conferencia de Ejércitos de 1975, en Montevideo, cuando planteó que «los militares debían asumir un mayor protagonismo político en la democracia»⁽³¹⁾. Con el Gobierno de Julio César Turbay Ayala se entroniza, con las particularidades colombianas, la llamada Doctrina de Seguridad Nacional, que va a tener su expresión en una política de priorizar la confrontación o la «mano dura» como comúnmente se afirma y en lo legal en el denominado Estatuto de Seguridad Nacional.

⁽³⁰⁾ TORRES DEL RÍO, César. «Fuerzas Armadas y Seguridad nacional. «Planeta Colombiana Editorial. Santafé de Bogotá: 2000.

⁽³¹⁾ CALDERÓN, Fernando. «La ideología militar en Colombia», en *Revista Documentos Políticos*, n.º 137 y 138, Bogotá: 1979.

Durante el decenio de los 80 las Fuerzas Armadas ganan gran protagonismo nacional, no solamente por el incremento del nivel del conflicto interno armado y el inicio de las estrategias de búsqueda de su solución negociada, sino también por la demanda de sectores de las élites civiles de que asuman cada vez más la defensa de la democracia, una defensa que es percibida casi exclusivamente en términos militares.

Con el Gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-86) se va a dar un proceso de tensiones del gobierno civil con las Fuerzas Armadas a propósito de la política para enfrentar el conflicto interno armado, al colocar la salida política negociada como una prioridad, pero al mismo tiempo se va a tratar de reeditar algunos rasgos de la política desarrollista con la acción cívico-militar. El intento del presidente Betancur resultó fracasado. La toma del Palacio de Justicia y la forma como se terminó resolviendo demostró las tensiones y debilidades del ejecutivo para imponer salidas de negociación y no de fuerza.

Evidentemente, este fracaso se asocia, de una parte, a la equivocación del Gobierno al pretender adelantar una política de negociación con la guerrilla dejando al margen de la misma a las Fuerzas Armadas, y, de otra parte, a la secular debilidad del Estado incapaz de imponer una lógica única de acción a nivel nacional, por lo cual «terminaron confluyendo y neutralizándose, una lógica pública, implementada desde el Estado, y una privada, impulsada desde las regiones por los poderes locales. Mientras el Gobierno hacía esfuerzos de paz con la guerrilla, los ganaderos pedían ayuda militar para desalojarla de sus tierras»⁽³²⁾. Y lo que terminó teniendo a futuro efectos desastrosos, apareció el recurso a estrategias parainstitucionales como forma de enfrentar el conflicto interno armado.

La estrategia contrainsurgente va a estar centrada, de una parte, en quitarle base política a la guerrilla con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), en disputarle la legitimidad a la insurgencia, sobre todo, en pequeñas localidades marginadas y, de otra, en la emergencia de una «estrategia parainstitucional» que busca aislar a la guerrilla de la población civil con el uso del terror y el paternalismo y con la cooperación de poderes locales. Cercanos a la lógica estatal se comienzan a desarrollar los denominados «grupos de autodefensa» o «grupos paramilitares». Es evidente en todos los manuales de las guerras contrainsurgentes la recomendación del recurso a grupos parainstitucionales para que adelanten tareas consideradas como «sucias», pero supuestamente necesarias para combatir eficazmente al denominado enemigo interno o la subversión comunista o de otra naturaleza. Pero igualmente es claro en la historia de la violencia en Colombia

⁽³²⁾ BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Las Fuerzas Armadas. Una mirada civil*. CINEP. Santafé de Bogotá: 1993.

la recurrencia a la utilización de este tipo de mecanismo como forma de combatir al enemigo.

El método de los grupos paramilitares ha sido una combinación de uso del terror contra la población campesina y de las localidades consideradas como la base social de apoyo de la guerrilla, generalmente con la ejecución de brutales masacres, enviando de esta manera un mensaje claro y macabro que implica que los pobladores sobrevivientes se enfrentan a tres alternativas: la muerte, el desplazamiento forzado o el sometimiento al nuevo poder militar que impone orden. Cuando se producen desplazamientos poblacionales se da un caso de «replamamiento» de la región con nuevos pobladores simpatizantes del proyecto paramilitar. Ahora bien, esta fase de terror se ha venido combinando con un conjunto de acciones de desarrollo social asistencialista, para algunos núcleos de pobladores, y el estímulo a procesos de reactivación productiva regional, con lo cual se busca ganar apoyos sociales, locales y regionales al proyecto paramilitar. Y el resultado ha sido parcialmente exitoso, sin duda.

En el Gobierno de Belisario Betancur comenzó a tratarse el tema del narcotráfico como un problema de orden internacional, íntimamente ligado al mecanismo que había sido aprobado durante el gobierno anterior –de la extradición–, y no simplemente de delincuencia común.

El presidente Virgilio Barco (1986-90) intentó cambiar la anterior situación con su política de «mano tendida y pulso firme»; es decir, combinar «zanahoria y garrote» frente a las organizaciones guerrilleras y «aunque no estuvieron exentas de conflicto las relaciones del ejecutivo con las instituciones militares se situaron lejos del traumatismo producido durante el Gobierno de Betancur... La diversificación y el recrudecimiento de la violencia pusieron sobre el tapete el tema de la ineficiencia de las instituciones militares en el manejo del orden público»⁽³³⁾.

Durante este gobierno las llamadas «guerras contra el narcotráfico» que se van a expresar en el narcoterrorismo del grupo de Pablo Escobar, van a marcar de manera importante las respuestas estatales en términos de seguridad interior. Igualmente, la política de negociación va a producir los resultados exitosos conocidos con un sector del movimiento guerrillero (M-19, EPL, Quintín Lame, PRT).

El Gobierno de César Gaviria (1990-94) busca dar un cambio en relación con las Fuerzas Armadas «inicia su gobierno con políticas bastante más claras, y parece apuntar a un control civil del orden público por primera vez en el país, asumiendo la responsabilidad que le compete al Estado en

⁽³³⁾ LEAL BUITRAGO, Francisco. *El Oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia. Tercer Mundo Editores-IEPRI. Santafé de Bogotá: 1994.*

el manejo de estos asuntos. Las medidas anunciadas por el presidente en su discurso de posesión tendían a enfrentar varios de los aspectos fundamentales en este sentido: el rescate del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la responsabilidad de los agentes del Estado frente a las normas constitucionales y el respeto a los derechos humanos, el desmantelamiento de los grupos paramilitares y el desarme de los grupos de autodefensa»⁽³⁴⁾.

La propuesta que la administración de Cesar Gaviria presentó al país como Estrategia Nacional contra la Violencia reunía, por lo menos en el discurso, los elementos centrales para posibilitar la aclimatación de la paz y dar unos primeros pasos hacia una nueva concepción de seguridad democrática: monopolio de las armas por las Fuerzas Armadas (por supuesto, unas Fuerzas Armadas que sean garantía de imparcialidad y, por lo tanto, sujetas a la profilaxis de los cuerpos cancerígenos que pueda tener), solución política al conflicto armado con la guerrilla, protección de los derechos humanos, presencia estatal en las regiones, una Justicia imparcial y profundizar la descentralización. En dicha Estrategia el Gobierno ⁽³⁵⁾ parte de considerar que el problema de la violencia en Colombia desborda interpretaciones convencionales.

Este gobierno continuó y concluyó los procesos de conversaciones iniciados por el anterior e hizo un intento –que terminó fracasado– de estructurar un proceso de negociaciones en el exterior –Venezuela y México–, con la denominada en la época, Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (agrupaba a las FARC, ELN y EPL).

El Gobierno de Ernesto Samper (1994-98) estuvo atravesado por dos grandes dificultades en sus relaciones con las Fuerzas Armadas; de una parte, la crisis institucional derivada del llamado «proceso 8.000» que lo debilitó políticamente y, de otra, la coexistencia, sin una clara definición, de dos concepciones al interior del propio gabinete ministerial de cómo concebir el tratamiento del conflicto interno armado, con una decisión de transitar el camino de la negociación política, aun cuando sin muchas decisiones claras en esa dirección, y con evidentes saboteos por la institución militar, de una parte, y, otra, más centrada en la estrategia coercitiva, propuesta por el primer ministro de Defensa de este gobierno centrada en «cuatro líneas de desarrollo: la de las cooperativas de seguridad, la de derechos humanos, la de estrategia militar contra la subversión y la de modernización administrativa de las instituciones armadas»⁽³⁶⁾.

⁽³⁴⁾ BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Ob. cit.*, 1993.

⁽³⁵⁾ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Bogotá, mayo de 1991.

⁽³⁶⁾ DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. *El Juego del Poder: historia, armas y votos*. Ediciones Uniandes-CEREC. Santafé de Bogotá: agosto 1998.

Sin embargo, el carácter contradictorio de la relación entre civiles y militares, que ha sido una constante en el largo plazo, se vuelve a evidenciar en este cuatrienio. La crisis conocida como «ruido de sables», a propósito de la oposición del comandante del Ejército del momento al despeje del municipio de Uribe para iniciar diálogos con la guerrilla de las FARC, así como los rumores de tendencias al interior de las Fuerzas Armadas, una más institucionalistas y otra con mayor propensión a acudir a medidas de hecho, evidenciaron tensiones en buena medida acentuadas por la crisis institucional.

Desde el punto de vista táctico militar, en los 90, la guerrilla tuvo algunos éxitos en la concentración de un mayor número de fuerzas militares sobre objetivos específicos. Esto creó la sensación de triunfalismo militar y reforzó una cierta arrogancia política. Pero ello no significa que se estuviera pasando, en la dinámica de la confrontación militar, a una guerra de posiciones o a una capacidad de la guerrilla para defender territorios, ni siquiera por un tiempo limitado.

Se presentó, entonces, como un crecimiento simultáneo de las organizaciones guerrilleras y de los grupos paramilitares, lo que daba indicios preocupantes acerca de la generalización del conflicto, por lo menos en el mundo rural. La táctica de las fuerzas enfrentadas se orientaba cada vez más hacia la consolidación de territorios propios y a la disputa de los que estaban en poder del adversario. Pero en ambas situaciones acudiendo determinante al control poblacional y territorial de las mismas.

Sin embargo, es paradójico constatar cómo ese crecimiento militar de las guerrillas (también de los grupos paramilitares) va acompañado de una pérdida de su capacidad de influencia política en el conjunto de la sociedad colombiana e, igualmente, cómo la presencia de los dos actores armados y el uso recurrente a similares prácticas de violencia en el tiempo tiende a desdibujarlos y a hacerlos perder su diferencia frente al conjunto de la sociedad, lo cual, a su vez, retroalimenta lo anterior, al ser percibidos como factores de violencia.

Frente a este panorama, la Fuerza Pública parecía estar en una acción táctica-defensiva, más ocupada en cuidar instalaciones fijas, incluyendo las propias, sin una clara estrategia de ataque sobre las fuerzas irregulares, lo que acentuó la sensación, equivocada a nuestro juicio pero bastante generalizada, de pasividad de la Fuerza Pública y aún de derrota frente a las fuerzas irregulares. Esto generó una doble actitud, en ambos casos preocupante por lo que implica para la vida institucional: buscar un acomodamiento con las fuerzas de la guerrilla percibidas en consolidación, o bien, un apoyo irrestricto, abierto en algunos casos y soterrado en la mayoría,

a las paramilitares como los únicos con capacidad de causarle derrotas a la guerrilla.

En la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se va a dar una clara decisión política de iniciar un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, tomando el riesgo político de establecer una zona de distensión para este propósito, pero simultáneamente a un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas cuyos ejes planteó el Presidente Pastrana de la siguiente forma: «...hay que considerar dos ideas fundamentales que definen los objetivos estratégicos del Estado colombiano en materia de seguridad: en primer lugar, que el papel primordial de las Fuerzas militares en una democracia es disuasivo, más que represivo; su función es precaver las amenazas externas e internas contra la tranquilidad de los colombianos y repelerlas y controlarlas cuando se conviertan en agresiones. Por ello, solo unas Fuerzas militares organizadas, fuertes, modernas, bien dotadas y con respaldo de la ciudadanía y del Gobierno pueden garantizar un entorno de seguridad... La segunda idea que quiero resaltar se deriva de la anterior y es que el mantenimiento de la paz no se contrapone en absoluto con la acción de los organismos de seguridad del Estado. También la paz, y sobre todo la paz, necesita de unas Fuerzas militares actuantes, respetuosas de los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, respetadas, constructoras y garantes de un nuevo país»⁽³⁷⁾.

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

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública las planteó el Presidente Pastrana de la siguiente manera: «En primer lugar, se ha buscado incrementar al máximo posible la movilidad y la flexibilidad de las formaciones militares, así como su habilidad para reaccionar con rapidez frente a las acciones de los atacantes y su destreza para combatir en medio de la noche. En segundo término, hemos adelantado una intensa labor para profesionalizar el Ejército mediante la significativa incorporación de los soldados profesionales. Otra línea fundamental ha sido la promoción de la cultura de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el seno de la Fuerza Pública, y, finalmente, estamos creando los marcos legales indispensables para la marcha previsible, regular y eficiente de las Fuerzas y de la Policía Nacional»⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ PASTRANA ARANGO, Andrés. «Fuerzas militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto», en MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *El Papel de las Fuerzas militares en una Democracia en Desarrollo*. Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional. Bogotá: 2000.

⁽³⁸⁾ PASTRANA ARANGO, Andrés. «La paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad», en *Revista Defensa Nacional*, n.º 452, Ministerio de Defensa. Bogotá.

Como lo señala Thomas A. Marks, «La reforma, fundamentalmente un proyecto del Ejército Nacional, tocó prácticamente todos los aspectos de la institución, pero se enfocó particularmente en revitalizar el sistema de educación militar, absorbiendo las lecciones aprendidas a través de las modificaciones operacionales y organizacionales y desarrollando un liderazgo adecuado dentro del cuerpo de suboficiales para mejorar el desempeño de las unidades. Simultáneamente, se le prestó mayor atención a la instrucción en derechos humanos, a la guerra de información, así como a las operaciones especiales y conjuntas»⁽³⁹⁾.

■ Los esfuerzos por situar el caso colombiano en la lucha global contra el terrorismo

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

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

⁽³⁹⁾ MARKS, Thomas A. «La Sostenibilidad del apoyo estratégico-militar a la seguridad democrática», en *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*, RANGEL Alfredo (compilador). Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá: Febrero 2005.

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

El Gobierno de Álvaro Uribe planteó, dentro del Documento del Plan de Desarrollo «Hacia un estado comunitario», su Política de Seguridad Democrática basada en las siguientes estrategias: a) control del territorio y defensa de la soberanía nacional; b) combate al narcotráfico y al crimen organizado; c) fortalecimiento del servicio de justicia; d) desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; e) protección y promoción de los derechos humanos; f) fortalecimiento de convivencia y valores, y g) política de relaciones exteriores y cooperación internacional. En el documento de la Política de Seguridad Democrática se precisan los siguientes objetivos estratégicos: 1) consolidación del control estatal del territorio; 2) protección de la población; 3) eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia; 4) mantenimiento de una capacidad disuasiva, y 5) eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

La política pública de seguridad y defensa en un estado democrático es estratégica, porque se ocupa de la seguridad de las instituciones estatales y la de sus ciudadanos, es decir, de la protección frente a amenazas y riesgos que pongan en peligro su vida o su desarrollo personal y social. Entonces, el que un gobierno formule una política de seguridad democrática no debe ser motivo de discusión, lo que sí es objeto de controversia en una democracia es su contenido y los procedimientos.

En una democracia el marco de la seguridad democrática no puede ser otro que la Constitución nacional, la ley y los tratados internacionales sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario.

El problema para esta política radicaba en las expectativas creadas alrededor de la misma desde la campaña presidencial y en la estrategia seguida. Se promovió la idea de que la guerrilla podría ser derrotada en un período de tiempo relativamente corto, que solo faltaba voluntad para enfrentarla militarmente. Cualquiera que conozca el abc de las guerras irregulares sabe que no es así, que estas se caracterizan porque las fuerzas irregulares buscan el desgaste del adversario –físico, militar, político y psicológico– y golpean cuando las fuerzas regulares se descuidan con la lógica de «muerte y huye», es decir, el método de la guerra de guerrillas está siempre presente en el menú de las organizaciones guerrilleras y por ello resolver el problema solo en el campo militar es muy difícil.

La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección –dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y

de infraestructura energética–, de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión, pero no quiere decir que el problema se haya resuelto. En la segunda fase se destinó una fuerza operativa al sur del país para atacar a las FARC en sus retaguardias, a través de lo que se denominó el «Plan Patriota» y con la Fuerza de Tarea Omega, pero evidentemente el tamaño de la fuerza –estimada en 14.000 efectivos– frente al territorio selvático y las interrelaciones de esta guerrilla con sus pobladores, hacen que los resultados a obtener no fueran muy esperanzadores, independiente de que la guerrilla haya recibido golpes importantes y seguramente esta contraatacará a la Fuerza Pública –lo cual no necesariamente significan el inicio de ofensivas o que concluyó el repliegue táctico–. Pero el conflicto no se va a resolver por esa vía.

Lo más destacable de la seguridad democrática ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, necesario para que un estado, con un conflicto armado interno, cuente con mejor capacidad disuasiva y ofensiva: incremento del pie de fuerza, continuación de la profesionalización de la tropa, creación de nuevas brigadas móviles y nuevos batallones de alta montaña, el programa de «soldados campesinos», mayor movilidad, etc.

La reforma militar iniciada por el Gobierno de Andrés Pastrana (1998 – 2002), probablemente la más importante de la historia, y continuada por los dos Gobiernos de Álvaro Uribe (2002 – 2010), dejaron unas fuerzas militares y una Policía Nacional fortalecidas, con un incremento significativo en sus efectivos, su dotación y armamento, en su capacidad de movilidad y con una inteligencia de gran capacidad estratégica y operativa que les ha permitido estar a la ofensiva contra las organizaciones guerrilleras y los fenómenos paramilitares.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los Gobiernos Pastrana-Uribe han potenciado a las Fuerzas Armadas y Policía, que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento, y esto, evidentemente, ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC– en los últimos tiempos lo evidencian. En el caso de las FARC, en los últimos años han sido dados de baja varios mandos medios de importancia y no hay duda que ha sido forzada a replegarse hacia sus retaguardias históricas y, definitivamente, no pudieron volver a operar con la modalidad de con-

centración de fuerzas del pasado. El ministro de Defensa señala al respecto: «Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas»⁽⁴⁰⁾. Adicionalmente, la muerte de dos miembros del secretariado y capturas y deserciones importantes, sin duda, plantea serios interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria en el interior de las FARC.

El escenario del conflicto interno armado se ha modificado sustancialmente. La Fuerza Pública colombiana ha mostrado, una vez más, su capacidad estratégica y táctica para actuar de manera coordinada. No hay duda que el mensaje para las guerrillas –especialmente las FARC– es claro: no existe ninguna posibilidad de victoria militar y en esa medida solo les queda el camino de una negociación política honorable para terminar esta confrontación sin sentido o mantenerse en una lógica de «resistencia» sin ninguna perspectiva de futuro. La Fuerza Pública colombiana está mostrando que su aprendizaje en el conflicto interno armado es muy grande y que tienen una alta moral y capacidad de combate.

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

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual igualmente plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto–, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que hoy día no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica, parecen mantener un cierto nivel de operatividad, acusando, por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

⁽⁴⁰⁾ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*. Imprenta Nacional. Bogotá: 2007.

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

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

■ **Bacrim: Neoparamilitares contrainsurgentes o expresión del crimen organizado**

En el análisis de la política contrainsurgente del Gobierno colombiano es necesario hacer unas reflexiones acerca de las denominadas Bacrim (Bandas Criminales). El Gobierno Uribe colocó buena parte de sus prioridades en la desmovilización de los grupos paramilitares agrupados como AUC (Autodefensas Unidas de Colombia), la otra prioridad estuvo en la lucha frontal contra las FARC. A pesar de que hubo un buen número de miembros de las AUC que se desmovilizaron, especialmente sus comandantes, no parece haber sucedido igual con los mandos medios –en los últimos tiempos igualmente se ha cuestionado si todos los desmovilizados efectivamente lo eran o se trataba de falsos desmovilizados en muchos casos–.

Lo cierto es que han surgido nuevas agrupaciones delincuenciales y buena parte del debate nacional es cómo denominarlas. Entonces, posterior al proceso de desmovilización parcial de los grupos paramilitares agrupados bajo la sigla AUC, se generó un debate entre funcionarios estatales, analistas y observadores internacionales a propósito de cómo caracterizar y cómo denominar a los grupos que finalmente no se habían desmovilizado o que habían surgido posterior a esta desmovilización –ya sea incorporando nuevos miembros o reincorporando antiguos desmovilizados de las AUC–.

El debate, en principio, se centró en quienes denominaron a dichos grupos como una nueva generación de paramilitares o neoparamilitares –expresión esta recurrente en el ámbito de los académicos y políticos– y la denominación usada por funcionarios estatales-policiales que los denominaron «bandas emergentes». Posteriormente se acuñó una nueva denominación-caracterización que las llamó Bacrim.

Pero avanzar en la precisión acerca de cómo caracterizarlos-denominarlos hoy día remite a definir cuatro aspectos: sus orígenes, su móvil, el financiamiento y el tipo de prácticas predominantes.

No hay duda, sobre los grupos paramilitares, que estos fueron herederos directos de los «carteles de la droga» –Medellín, Cali y Norte del Valle–, los que a su vez se habían basado en sus orígenes en grupos de contrabandistas y operadores de otras actividades delincuenciales. No debemos olvidar que la familia Castaño –Fidel, Carlos, Vicente, etc.– fueron trabajadores asociados de Pablo Escobar y posteriormente quienes crearon, junto con «don Berna» y otros jefes criminales, el grupo conocido como «los Pepes» (perseguidos por Pablo Escobar) y posteriormente los primeros grupos de autodefensa o paramilitares, con la complicidad de miembros de la Fuerza Pública –por corrupción o por coincidencias ideológicas anticomunistas– en diversas regiones del país. Estos grupos que recibieron apoyos de finqueros y empresarios del agro para su financiación rápidamente encontraron en la ligazón con las actividades del narcotráfico su principal fuente de financiación, aunque acudieron a otra serie de actividades extorsivas y delincuenciales. El móvil de estos grupos si bien fue en lo primordial de tipo contrainsurgente –fundamentalmente buscando golpear lo que consideraban «las bases sociales» de la guerrilla a través de masacres, asesinatos selectivos, amedrentamiento y promoción de desplazamientos poblacionales, para construir corredores bajo su control–, igualmente prestaron tareas de seguridad en lo local. En varios de estos grupos hubo esfuerzos por construir «cuerpos de ejércitos ilegales de carácter semipermanente», que hicieron en muchas regiones tareas asimilables a «ejércitos de ocupación» para controlar regiones –especialmente donde existían o se podían promover cultivos de uso ilícito, básicamente coca– y las poblaciones en ellas presentes –incluyendo el desplazamiento de aquellas que no se sometían fácilmente y la apropiación de las tierras de muchos de estos desplazados–.

En el caso de los actuales grupos, se trata en su mayoría de grupos originados en antiguos miembros de los paramilitares, con algunas incorporaciones nuevas de personas de las regiones en que operan; tienen, en lo fundamental, un móvil alrededor de la protección y uso de corredores geográficos para traficar la cocaína y sacarla hacia mercados externos –probablemente en coordinación o articulación con carteles mexicanos o centroamericanos–; adicionalmente, buscan controlar otros negocios ilícitos como el de la minería ilegal, el tráfico de gasolina y, en alianza con políticos locales y regionales, copar administraciones municipales y departamentales para lograr controlar igualmente rentas legales como los juegos de azar, la salud y, en general, la contratación pública. Las formas de operar de estos grupos ya no se basan en cuerpos semipermanentes de ejércitos ilegales, con lógicas de ocupación de un territorio, sino en redes –de informantes,

de sicarios y de operadores del negocio del narcotráfico— y conectados de manera jerarquizada con otras redes similares, por lo tanto, no se trata de estructuras jerárquico-piramidales; tienen a su favor que en la mayoría de los casos han incorporado población local en sus estructuras, lo cual les da una mayor capacidad de conocimiento de las situaciones y cierta solidaridad e inserción social —incluyendo sectores de élites regionales—; tiene, alta capacidad de amedrentamiento no solo por los imaginarios de la capacidad coercitiva de los anteriores grupo paramilitares, sino por la capacidad ante pequeños grupos de imponer «sanciones» a los díscolos, incluyendo el asesinato. Cuando en un mismo territorio operan más de una de estas bandas hay la tendencia a llegar a acuerdos para repartirse el territorio y, si no, pueden entrar en lógicas de enfrentamientos por el control de los mismos.

Por supuesto, como en su «memoria» están no solo los antecedentes paramilitares, sino en algunos casos incluso antecedentes de pertenencia a grupos guerrilleros, por momentos acuden a prácticas propias de esas experiencias —por ejemplo, los *paros armados*, propios del actuar de la insurgencia en el pasado; las *operaciones pistolas*, igualmente de las experiencias de facciones guerrilleras como el PLA (Comando Pedro León Arboleda), retomadas luego por los narcotraficantes de Pablo Escobar—, incluso intentan utilizar un lenguaje con visos políticos, o aun asumir denominaciones cuasi políticas —como «autodefensas gaitanistas» o ERPAC (Ejército Revolucionario Popular Anticomunista)—. Allí pareciera haber una propensión a lograr algún tipo de reconocimiento como actores del conflicto interno armado y la connotación política que de ello podría derivarse.

Por el momento, este tipo de organizaciones no adelantan actividades contrainsurgentes similares a las llevadas a cabo por los paramilitares en el pasado; sin embargo, no se debería descartar que, en el marco de las políticas de restitución de tierras y a víctimas del Gobierno de Juan Manuel Santos, se adelanten en zonas de presencia de estas organizaciones o de aliados suyos; podrían ser utilizadas como mecanismo para amenazar o atentar contra líderes de estos grupos de víctimas y en esa medida se inserten en una dinámica cuasi contrainsurgente.

Esto nos lleva a señalar que este tipo de organizaciones criminales son clara expresión de crimen organizado, con ciertos niveles de inserción social regional, pero no son actores del conflicto interno armado.

Tienen claros rasgos de crimen organizado, como a) alta capacidad económica —derivada, sobre todo, de la droga, pero también del control de otras rentas ilegales—; b) cooptación de administraciones locales o funcionarios estatales a través de corrupción; c) lo anterior les da poder político local y/o regional; d) un tipo de «control paralelo» de territorios; e) cierto apoyo

social ligado a generación de «empleo» o distribución marginal de rentas; f) entornos culturales favorables, y g) por supuesto, conexiones con el crimen organizado transnacional.

Estas organizaciones establecen relaciones de tipo económico con los grupos guerrilleros, en la medida en que la guerrilla, especialmente FARC, controla –directa o indirectamente– las áreas donde se encuentran los cultivos y se realiza el procesamiento inicial de la droga, mientras que estas organizaciones criminales controlan los corredores de acceso a los sitios de embarque de la droga y las relaciones con los contactos internacionales del negocio. Ahora bien, en lógicas pragmáticas, las guerrillas pueden hacer alianzas con una u otra de estas bandas criminales –las dos de mayor peso hoy día parecen ser «los Urabeños» y «los Rastrojos»–.

Por consiguiente, es claro que estas organizaciones caben perfectamente dentro de la definición de crimen organizado y su combate debe ser tarea fundamental de la Policía, pero en coordinación con una acción integral del Estado; de otra manera es posible que los esfuerzos de control y eliminación sean inocuos. Es probable que las medidas tradicionales de control policial, como solicitud de identificación, requisas de armas, etc., deben ser acompañadas por acciones, especialmente, en el campo de la inteligencia y la contrainteligencia –no olvidemos que uno de los principales impactos de estos grupos es la capacidad corruptora de funcionarios públicos–, el ataque a objetivos de alto valor estratégico –si bien es importante, es una estrategia insuficiente por sí sola, por la estructura de red de estas organizaciones y por la capacidad de remplazo por parte de los mandos de segundo nivel–; todo lo anterior si se pretende de manera real lograr el propósito de desvertebrar estas organizaciones criminales.

Por ello, el objetivo central del combate de estas organizaciones pasa por fortalecer el Estado –además de las acciones policiales y eventualmente militares, fortalecer la presencia de la justicia y ajustar la legislación criminal–, al tiempo que se adelanta una actividad de estímulo al desarrollo regional, de cambios culturales que apunten a modificar patrones sociales de convivencia con este tipo de organizaciones criminales.

■ Panorama de seguridad en 2012

Aparece nuevamente, al inicio del 2012, una controversia a propósito del tema de la seguridad, que en últimas es también el de la paz y la convivencia nacional. Sigue sin existir consenso sobre cuál es la amenaza prioritaria, ¿son las FARC o son las Bacrim (bandas criminales)? ¿O son las dos, que crecientemente se articulan?

La información del Ministerio de Defensa a diciembre de 2011 nos da elementos para una valoración: el año anterior fueron heridos o muertos 2.571 miembros de la Fuerza Pública; si comparamos esta cifra con las de 2010, en que lo fueron 2.440, y en 2009, en que fueron puestos fuera de combate 2.320 miembros de la Fuerza Pública, lo que tenemos es una tendencia creciente en los últimos años, que es un síntoma de incremento del conflicto armado.

Los miembros de grupos guerrilleros neutralizados (capturados, muertos y desmovilizados) son por el contrario decrecientes, pasaron de 5.474 en 2009, a 4.673 en el 2010 y a 3.932 en el 2011. Los miembros de las Bacrim neutralizados (capturados y muertos) pasaron de 2.986 en 2009, a 3.489 en 2010 y 3.856 en el 2011, con una tendencia creciente y donde la gran mayoría han sido capturas –refleja los pocos enfrentamientos de estos grupos con la Fuerza Pública–.

Las acciones de los grupos guerrilleros fueron en 2009 un total de 161, en 2010 llegaron a 128 y 151 en 2011; siendo el incremento mayor en los «hostigamientos» que pasan de 59 a 75 en los dos últimos años y los «ataques a instalaciones» se desplazaron de 9 en el 2010 a 20 en el 2011. Esto muestra un aumento de las acciones militares de las guerrillas y mayor capacidad de concentrar fuerzas para producir ataques, lo cual se evidenció en el ataque al cerro Santa Ana en el Cauca.

Lo anterior da pistas, que el conflicto armado viene incrementando su impacto en la seguridad y que las Bacrim, cada vez más, son una preocupación estratégica, si consideramos su simbiosis con el narcotráfico.

Sobre los delitos de alto impacto, el homicidio sigue la tendencia decreciente, pasa de 15.817 en 2009, a 15.459 en el 2010 y a 14.746 en el 2011; el secuestro viene con una tendencia creciente, pasa de 213 en el 2009, a 282 en el 2010 y a 307 en el 2011, igual tendencia creciente tiene la extorsión.

Hay mejoras en el campo de seguridad ciudadana, pero los indicadores del conflicto armado son preocupantes y deben alertar a los responsables estatales.

Es necesario reconocer, entonces, como lo ha hecho el Gobierno Santos, que tenemos una confrontación interna armada con grupos guerrilleros que han sido golpeados por la acción de la Fuerza Pública, pero que siguen teniendo capacidad para causarle daño a la misma y a la sociedad. Al respecto, hay que recordar siempre que estos grupos guerrilleros están en lo que llaman «su guerra» y en esa medida cada vez que les den oportu-

nidad van a golpear a unidades de la Fuerza Pública, por lo tanto hay que reiterarles en que no pueden subestimar a su adversario y, debido a ello, no bajar la guardia. En ocasiones, cuando no operan no necesariamente significa que estén desvertebrados o a punto del colapso, puede tratarse de estrategias de mimetización buscando recuperar fuerzas y capacidad operativa o esperando que amainen operaciones en su contra.

El panorama de seguridad es mucho mejor que diez años atrás, pero hay que cuidarse del triunfalismo que parecía acompañar a altos funcionarios del Gobierno Uribe que hablaban del «fin del fin» de las guerrillas, cuando cualquier analista serio sabía que si bien estaban golpeadas, para nada estaban a punto de su derrota definitiva. Por otra parte, era evidente y así lo señalaron varios analistas desde el año 2009, que algunas estrategias de la seguridad democrática empezaban a mostrar agotamiento (esto no significa que la Política de Seguridad Democrática no hubiera sido efectiva en su momento) y que los grupos guerrilleros comenzaban a adaptarse a las mismas y empezaron a desarrollar nuevas tácticas de combate.

Adicionalmente, las llamadas Bacrim expresan las transformaciones vividas por estas organizaciones criminales que solo se desmovilizaron parcialmente y que de un modelo de contrainsurgencia ligado al narcotráfico parecieran transformarse en grupos al servicio del narcotráfico y buscando nuevas alianzas y formas de implantarse en las regiones ya conocidas.

Igualmente hizo crisis el tema de violencia urbana, acerca de la cual la seguridad democrática no tuvo estrategias definidas en la medida en que sus prioridades estaban centralizadas, casi totalmente, en la lucha contra las FARC –fue una política farcocéntrica–. Tenemos un conjunto de factores que inciden en la seguridad ciudadana, que van desde lo que eran los riesgos tradicionales, como el hurto –a personas, residencias, motos, vehículos...–, lesiones personales, homicidios, la venta de drogas, pero cada vez más aparecen un conjunto de nuevos riesgos de seguridad, dentro de los cuales se destacan el sicariato, tráfico ilegal de armas y de personas, secuestro –en diversas modalidades–, extorsión, microtráfico y narcomenudeo, entre otros, y nuevos actores, dentro de los cuales se destaca el crimen organizado –que no debe confundirse con bandas tradicionales que operaban en el pasado, como bandas especializadas en asalto de bancos–, ahora se trata de modalidades nuevas de criminales jerarquizados, con potenciales influencias en diversos sectores –políticos, sociales, jurídicos...– y con articulaciones con la criminalidad internacional.

A lo anterior se agrega la acción urbana de las bandas criminales, interesados en controlar diversas rentas legales e ilegales y la acción urbana de

grupos de guerrillas que igualmente desarrollan actividades delincuenciales urbanas.

Altos funcionarios oficiales responsables del tema de la seguridad, así como la mayoría de los analistas, coinciden en que el problema fundamental de la seguridad hoy día no corre por cuenta del conflicto interno armado –se considera que las guerrillas bastante golpeadas y arrinconadas en sus retaguardias solo causan algunos problemas de seguridad ocasionalmente– y que son las bandas criminales el principal desafío de seguridad, porque, como lo han dicho altos mandos policiales, no es que estas bandas estén al servicio del narcotráfico, sino que son los narcotraficantes de la hora actual.

Más allá de si hay una lectura demasiado optimista de la situación del conflicto interno armado –una cosa es que las guerrillas hayan recibido golpes militares y políticos contundentes y otra muy distinta creer que estén al borde del colapso, recuerden que siempre es posible que estas organizaciones se reinventen– o controversial acerca de las bandas criminales –es claro que algunas de estas organizaciones hacen tareas de seguridad privada parecidas a las de los antiguos paramilitares, o de ataques a líderes sociales y políticos en ciertas regiones, o que están formadas por antiguos «paras» desmovilizados, lo cual pone en cuestión si no pueden tener algún componente de similitud con los antiguos paramilitares–, pero en ambas circunstancias hay que decir que buena parte del combustible para las guerrillas, y en muy alta proporción para las bandas criminales, es el narcotráfico. Si a esto le agregamos que buena parte del incremento en la criminalidad urbana tiene que ver con el llamado microtráfico o el narcomenudeo –dependiendo de la lectura que prime–, todo lo anterior nos lleva a la conclusión que la causa fundamental de la mayoría de la violencia y criminalidad actual están ligadas al narcotráfico. También algo tienen que ver, especialmente con las violencias de la vida cotidiana, lo que algunos han llamado cultura de la intolerancia y otros denominan la falta de respeto por el otro.

El Gobierno Santos debe enfrentar los problemas de seguridad en sus amplias manifestaciones y sin ideologizaciones, no puede caer en la misma lógica del Gobierno anterior, ahora minimizando el problema guerrillero –más allá de que es verdad que el año anterior produjeron más hechos de violencia las «bandas criminales»–. Hay necesidad de considerar los tres grandes campos generadores de inseguridad y a los actores de cada uno de ellos se les debería enfrentar, así como a su entorno. El problema de los actores guerrilleros debe continuarse enfrentando fundamentalmente con las fuerzas militares, pero con estrategias diferentes que en el pasado; si hoy día su manera de actuar es la de pequeñas unidades que buscan «golpear y huir», ya sea usando minas o francotiradores, para hacer hostigamiento a

la Fuerza Pública y mostrar presencia en determinados territorios, la respuesta debería ser con unidades militares pequeñas especializadas y con un gran apoyo de inteligencia, pero simultáneamente deben intensificarse las tareas de ganar confianza con la población y en esto es probable que una adecuada aplicación de la ley de apoyo a las víctimas y la ley de restitución de tierras pueden ser un apoyo fundamental, junto con un respeto por la población y sus derechos, sin estar viendo en cada habitante un posible aliado de la subversión.

A las «bandas criminales» debe combatir las fundamentalmente la Policía Nacional, partiendo de la base que son en buena medida herederas directas de los grupos paramilitares, aunque puedan tener algunas formas de actuar menos contrainsurgentes y más tendentes a ser brazos de la actividad del narcotráfico, aunque en algunas regiones sigan amedrentando a líderes sociales –de los desplazados o de las víctimas–. En ese sentido, además de la actividad de inteligencia, que la Policía Nacional ha demostrado en el pasado que sabe hacer bien, unidades élites con capacidad de movilidad y adicionalmente acompañado lo anterior con una fuerte campaña desde el Gobierno nacional que identifique a estos grupos delincuenciales en el mismo nivel de rechazo y peligrosidad que los grupos guerrilleros y, por supuesto, con una acción del Estado en su conjunto que cree condiciones para el desarrollo y la inversión generadora de oportunidades.

En el campo de la inseguridad urbana, la Policía Nacional, junto con las autoridades locales y regionales, debe liderar unas estrategias que fortalezcan la importancia de la participación ciudadana para combatir la inseguridad, junto con estrategias de lucha especializada contra bandas organizadas –que pueden ser prolongaciones, o bien de «bandas criminales» o de expresiones del crimen transnacional, o aun de grupos guerrilleros–, e igualmente estrategias disuasivas contra la delincuencia ocasional acompañadas de políticas sociales, especialmente de generación de empleo para los jóvenes.

Finalmente señalaría que la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, del Gobierno de Juan Manuel Santos, parte de unos logros evidentes en seguridad, como son la reducción del narcotráfico, de los grupos armados ilegales y el crimen y un incremento del liderazgo en seguridad; el documento reconoce que «las organizaciones que amenazan la tranquilidad de los ciudadanos se han venido transformando y adaptando a las nuevas condiciones del escenario nacional». Igualmente se acepta las dificultades existentes de seguridad al señalar «que aún existen zonas rojas donde las estrategias de control territorial y desarticulación de grupos armados al margen de la ley, implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática, son necesarias para acabar con la violencia.

Asimismo, también se reconoce que en otras zonas (amarillas), o bien recuperadas de la violencia, o bien carentes de adecuada presencia estatal, las estrategias deben converger en el propósito estatal de la consolidación de la seguridad, siendo el uso de fuerzas de control, la cooperación internacional y la acción integral del Estado los elementos fundamentales para lograr el éxito. Finalmente, el MDN empezará a sentar las bases de la seguridad para la prosperidad –fuerza policial, inteligencia y tecnología– en zonas consolidadas (verdes), caracterizadas por niveles adecuados de institucionalidad, inversión y gobernabilidad» y considera las siguientes amenazas principales: las FARC y ELN, en lo relativo al conflicto interno armado; las Bacrim, en lo relacionado con el narcotráfico; las milicias y redes criminales, en lo concerniente con la inseguridad pública y fronteriza, y, finalmente, la delincuencia común y el crimen organizado, en el ámbito de la inseguridad ciudadana.

■ **Las tensiones internacionales que generan los procesos de «derrame» de este tipo de actividad. Los impactos en la política exterior**

No hay duda que el conflicto interno armado colombiano, de manera especial, ha conllevado un proceso de regionalización creciente hacia la región andina ampliada –esto es, incluyendo a Brasil y Panamá–, lo cual, además, es propio de este tipo de conflictos en los cuales los grupos irregulares tienden a ubicarse, o por lo menos a ubicar sus retaguardias, cerca de las zonas de fronteras haciendo que sus diversas actividades se «derramen» hacia los países vecinos y generando de esta manera tensiones interestatales. Para el caso, es evidente que las últimas grandes tensiones entre países de la región andina, especialmente con Ecuador y también con Venezuela, se derivaron del proceso de «derrame» del conflicto interno armado, especialmente en fronteras altamente porosas y con muchas dificultades para su control.

El momento más crítico, sin duda, se produjo en marzo de 2008 cuando la Fuerza Pública colombiana bombardeó un campamento de las FARC en el cual se encontraba un grupo de guerrilleros al mando de Raúl Reyes, pero dicho campamento estaba situado varios kilómetros dentro del territorio ecuatoriano, en la región de Angostura. Esto generó como fue de público conocimiento una ruptura de relaciones y tensiones con otros países latinoamericanos. Pero más allá de que este haya sido el hecho más difícil, lo real es que el principal factor de tensión en las relaciones de los países andinos se deriva del proceso de «derrame» a los países vecinos de los efectos e impactos del conflicto armado colombiano.

Ello, por supuesto, ha tenido efectos igualmente en la política exterior colombiana, especialmente la del anterior Gobierno de Álvaro Uribe, en la

medida en que, además de alinearse unilateralmente con Estados Unidos, trató de proyectar a la política exterior los enfoques y prioridades de la Política de Seguridad Democrática, lo cual generó tensiones regionales y aislamiento colombiano; pareciera evidente la búsqueda de una regionalización de la lucha contra las FARC.

Esto ha sido modificado por el Gobierno Santos al buscar normalizar estas relaciones nuevamente, priorizar los procesos de integración regional y, sobre todo, plantear la tesis no de regionalización del conflicto interno armado, que fue la del gobierno anterior, sino, por el contrario, la tesis que el conflicto interno armado es un problema de los colombianos y que lo deben resolver los colombianos y solo bajo solicitud expresa de Colombia podrían intervenir otros países.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha iniciado, después de un largo período de conversaciones secretas en La Habana (Cuba) un nuevo proceso de conversaciones con las FARC, tendentes a un cierre definitivo del conflicto armado interno –se habla igualmente de que hay en curso conversaciones, por ahora reservadas, con la segunda guerrilla en importancia, el ELN–. En este nuevo esfuerzo por una salida negociada el presidente Santos ha insistido en que se ha aprendido de los errores y aciertos del pasado, se ha acordado negociar en medio de la confrontación militar, en el exterior (Cuba será la sede de las conversaciones) y con acompañamiento internacional de cuatro países, Cuba, Noruega, Venezuela y Chile y con una agenda acotada de cinco puntos: 1) Política de desarrollo agrario e integral, 2) participación política, 3) fin del conflicto, 4) solución al problema de las drogas ilícitas y 5) víctimas y verdad.

Esta audaz decisión del gobierno Santos ha generado una expectativa positiva y un apoyo en la mayoría de los colombianos, pero igualmente hay unos sectores minoritarios pero muy poderosos, liderados por el ex presidente Uribe que miran con desconfianza y no creen en las mismas y consideran que puede ser una re-edición de los fracasos del pasado. Es por consiguiente una apuesta arriesgada, pero a nuestro juicio necesaria, para buscar cerrar definitivamente este ciclo de violencia con connotaciones políticas en la sociedad colombiana.

■ ALGUNAS CONCLUSIONES

Trataremos de manera puntual de destacar algunas breves conclusiones, que al tiempo que permitan ser cierre de este trabajo abran perspectivas a nuevas reflexiones.

1. Las actividades de contrainsurgencia han sido históricamente un campo de preocupación de las fuerzas militares y policiales, pero en la región adquieren relevancia en el contexto de la Guerra Fría.
 2. Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 y su impacto inmediato van a generar una tendencia a la reformulación de la contrainsurgencia –tanto en lo interno como en lo externo– y por consiguiente en el rol a cumplir por las fuerzas militares y policiales.
 3. En Latinoamérica, luego del período de las guerras de contrainsurgencia, en el marco de la Guerra Fría y orientadas por la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, la lucha contrainsurgente se expresó solamente en los casos de Colombia y Perú –muy puntualmente en el caso mexicano con el EZLN–. En el contexto pos 11-S, cuando la denominada «guerra contra el terrorismo global» del presidente Bush se vuelve el discurso dominante, realmente en la región solo era aplicable para el caso colombiano –fue justamente lo que hizo el Gobierno de Álvaro Uribe, situarla en el escenario de la guerra global contra el terrorismo– y en el caso de Sendero Luminoso, en el Perú. En los demás países, si bien la introdujeron dentro de las agendas de amenazas, era más para adecuarse al discurso global a que realmente fueran amenazas reales.
 4. Para el caso colombiano y peruano, la lucha contra el terrorismo no implicó cambios sustanciales en cuanto a la táctica que venían adelantando hasta ese momento y sus lógicos desarrollos; probablemente el cambio más sustantivo implicó lo relacionado con un mayor aislamiento de estos grupos de los sectores sociales –la propia expresión terrorismo es más descalificadora socialmente y genera mayor repudio–.
 5. No hay duda que la lucha contra el terrorismo requiere no desconocer el carácter político –también religioso o étnico– que normalmente tienen estas organizaciones; de otra manera se caería en la equivocación de creer que el tema se enfrenta solo militarmente y se descuidan las respuestas integrales que dicho fenómeno debe tener por parte de los Estados y las sociedades, incluidas algunas modalidades de salidas negociadas.
 6. Hay una gran expectativa, pero también controversia, sobre los resultados del proceso de paz que ha iniciado el gobierno del presidente Santos con la guerrilla colombiana y se espera que el próximo año exista ya claridad acerca de los resultados del mismo y eventualmente se inicia un proceso tendente hacia un real postconflicto armado, después de un largo ciclo de violencia con intencionalidades políticas.
-

■ BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey (coordinadores). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. México: Siglo XXI Editores, 1997.

ANTEZANA, Jaime. «De Sendero Luminoso a neosenderismo articulado al narcotráfico». Pontificia Universidad Católica del Perú, abril 24 del 2009.

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel. «El papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional». Real Instituto Elcano, *ARI* n.º 91-2006, Madrid.

BIGLIONE, Eneas. *Sendero Luminoso, fragilidad institucional y Socialismo del siglo XXI en el Perú*.

BLAIR TRUJILLO, Elsa. *Las Fuerzas Armadas Una mirada civil*. CINEP. Santafé de Bogotá: 1993.

BURGOYNE, Michael L. Major. «The allure of quick victory. Lesson from Perú's fight Against. Sendero Luminoso». *MilitaryReview*, septem-ber-october 2010.

CALDERÓN, Fernando. «La ideología militar en Colombia», en *Revista Documentos Políticos* n.º 137 y 138. Bogotá: 1979.

CASTAÑEDA G., Jorge. *La utopía desarmada*, Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá: 1994.

CIEPAC y GLOBAL EXCHANGE (coordinación), *siempre cerca, siempre lejos. Las Fuerzas Armadas en México*. México: primera edición, 2000.

DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA, Andrés. *El Juego del Poder: historia, armas y votos* Ediciones Uniandes-CEREC. Santafé de Bogotá: agosto 1998.

DE LELLA, Cayetano y EZCURRA, Ana María (compiladores). Chiapas. Entre la tormenta y la profecía. Lugar Editorial S. A. Buenos Aires: 1994.

DEBRAY, Regis. *La crítica de las armas*. Siglo XXI Editores. México: 1975.

- ESCÁRZAGA, Fabiola. «Auge y caída de Sendero Luminoso», en *Revista Bajo el Volcán*, vol. 2, n.º 003. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla. México: 2001.
- GARCÍA, Prudencio. *El drama de la autonomía militar*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- GIRALDO RAMÍREZ, Jorge. «¿Walker el subversivo o Wilson el visionario? Una exposición de la Estrategia de Seguridad Nacional de Bush I», en *Revista Estudios Políticos*, n.º 21. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre 2002.
- HOWARD, Russell D. y SAWYER, Reid L. Terrorismo y contraterrorismo. *Comprendiendo el nuevo contexto de la seguridad*. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires: 2006.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. *El Oficio de la guerra. La seguridad nacional en Colombia*, Tercer Mundo Editores-IEPRI. Santafé de Bogotá: 1994.
- LEAL BUITRAGO, Francisco y Juan Tokatlián (compiladores). *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá: Tercer Mundo Editores-SID-IEPRI, 1994.
- MARKS, Thomas A. «La sostenibilidad del apoyo estratégico-militar a la seguridad democrática», en *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática*, RANGEL, Alfredo (Compilador), Fundación Seguridad y Democracia. Bogotá: febrero, 2005.
- MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. *Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)*, Imprenta Nacional. Bogotá: 2007.
- NACIONES UNIDAS. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.
- PARDO RUEDA. *Nueva Seguridad para América Latina*. FESCOL-CE-REC. Santafé de Bogotá: mayo de 1999.
- PASTRANA ARANGO, Andrés. «Fuerzas militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto», en MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL-ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA-PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *El Papel de las Fuerzas militares en una Democracia en Desarrollo*. Colombia. Memorias de la Conferencia Internacional, Bogotá: 2000.
-

PASTRANA ARANGO, Andrés. «La paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad», en *Revista Defensa Nacional*, n.º 452, Ministerio de Defensa. Bogotá.

PEREYRA, Daniel. *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*. Los Libros de la Catarata. Madrid: segunda edición, 1995.

POWELL, Colin L. *Aprovechando el momento*, en Embajada de Estados Unidos de América, diciembre 2001.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. *Estrategia Nacional contra la Violencia*. Bogotá: mayo de 1991.

ROJAS ARAVENA, Francisco (editor). *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, FLACSO-Sede Chile-W. Wilson Center-Paz y Seguridad en las Américas-Editorial Nueva Sociedad. Caracas: 1999.

ROJAS, Rosa. «Chiapas. La paz violenta». La Jornada Ediciones. México: julio 1995.

SUBCOMANDANTE Marcos. *desde las montañas del sureste mexicano*, Plaza y Janés Editores. México: 1999.

TOKATLIAN, Juan. «¿De Bagdad a Bogotá?», en *La Nación*. Buenos Aires: 15 de junio de 2003.

TORRES DEL RÍO, César. «Fuerzas Armadas y Seguridad nacional». Planeta Colombiana Editorial. Santafé de Bogotá: 2000.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Magdalena Medio Santandereano. Colonización y Conflicto Armado*. CINEP, Colección Estado y Sociedad. Santafé de Bogotá: 1992.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. La Carreta Política Editores. Medellín: 2010.

WIEVIORKA, Michel. «Sociétés et Terrorisme». LibrairieArthème Fayard. Paris: 1988.

CAPÍTULO CUARTO

EL CRIMEN ORGANIZADO EN IBEROAMÉRICA

Raúl Benítez Manaut

RESUMEN:

El crimen organizado, sobre todo en México, constituye una grave amenaza para la convivencia.

Palabras clave:

Narcotráfico, democracias frágiles, seguridad.

ABSTRACT:

Organized crime, especially in Mexico, constitutes a serious threat to the coexistence.

Key words:

Drug trafficking, fragile democracies, security.

■ INTRODUCCIÓN

El narcotráfico es la principal actividad del crimen organizado en el mundo y se favorece por dos tendencias, una cultural-social y otra económica: la expansión de la cultura alternativa a través de los medios masivos de comunicación, y la apertura de las fronteras producto de la expansión del libre comercio. Sin embargo, en América Latina otras actividades del crimen organizado y el desarrollo de actividades delictivas, como el crimen disperso y callejero, han aumentado desde los años noventa. Es lo que se denomina el crecimiento de la inseguridad pública, la violencia social, y ha llevado a que se considere este problema también como de «seguridad nacional». Sobre esta realidad en el subcontinente, las palabras del subprocurador general de los Estados Unidos, James Cole, señalan: «El crimen organizado transnacional se ha elevado al nivel de una amenaza a la seguridad nacional. Los países en regiones clave alrededor del mundo encuentran que sus gobiernos están penetrados, debilitados e incluso tomados por el crimen organizado, minando sus instituciones democráticas y sus posibilidades de crecimiento económico»⁽¹⁾. De esta forma, la principal amenaza es que los frágiles sistemas democráticos que comenzaron a construirse en el continente desde mediados de los ochenta sucumban ante poderes fácticos y grupos de poder económico que se basan en actividades ilegales y criminales. Incluso hay analistas que sostienen que el crimen organizado se ha convertido en un «actor estratégico» fundamental en la región⁽²⁾.

Por su parte, el secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), Adam Blackwell, sostuvo que el crimen organizado es una de las mayores amenazas a la democracia, debido a que tiene interés en participar en procesos electorales.

«La participación de estas bandas criminales en procesos electorales amenazando o incluso asesinando candidatos, y en muchos casos imponiendo a sus propios candidatos, es una expresión más del riesgo que impone la delincuencia organizada sobre la preservación de nuestras instituciones democráticas»⁽³⁾.

Además, aseguró que la delincuencia y la violencia son un grave freno para el desarrollo y bienestar de las sociedades, desafiando la institucional de los Estados. El funcionario señaló que la delincuencia y la violencia son las principales amenazas a la seguridad de los países de la región, y dijo

⁽¹⁾ Palabras de COLE, James, subprocurador general de Estados Unidos. «Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Transnacional». Organización de Estados Americanos (OEA). México: primero de marzo de 2012.

⁽²⁾ GARZÓN, Juan Carlos. «El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican». Woodrow Wilson Center. Washington: marzo de 2012.

⁽³⁾ Palabras de BLACKWELL, Adam. «Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Transnacional». *Idem*.

que en 2010, más de trescientas cincuenta y siete mil personas murieron de manera violenta en el continente y alrededor de doscientos millones fueron víctimas de un delito en América Latina y el Caribe. Blackwell denunció que en la actualidad América Latina es la región más violenta del mundo, pues en 2010 ocurrieron más de dos tercios de todos los secuestros del planeta, además de ciento cincuenta mil homicidios dolosos, de los cuales, el 75% se cometió con el uso de armas de fuego.

«La delincuencia organizada transnacional es en gran medida responsable de esta situación, por ser el motor principal del tráfico de drogas, de armas, de la trata y tráfico ilícito de personas. En todas las esferas en que actúa la delincuencia organizada, genera situaciones que afectan la salud, la integridad física, el patrimonio, la libertad y la tranquilidad de nuestros ciudadanos, y pone en riesgo la estabilidad económica y la vulnerabilidad democrática»⁽⁴⁾.

Hay cinco diferentes enfoques para abordar metodológicamente el crimen organizado. El primero de ellos se circunscribe a los elementos económicos, basados en economías subterráneas y paralegales, interpretándose como el lado oscuro de la globalización⁽⁵⁾. La segunda modalidad es la que Moisés Naim señala como una acumulación de riqueza que circula a través del crimen organizado internacional, que podría alcanzar hasta el 10% de la economía mundial, y cuyas principales actividades son el tráfico de drogas, tráfico de trabajadores indocumentados, trabajadoras domésticas y sexuales, comercio ilegal de armas y violación de derechos de propiedad intelectual (piratería)⁽⁶⁾. La tercera forma de abordar el tema es desde el punto de vista político (la forma como se debilitan los sistemas políticos y las fragilidades endémicas de la democracia en países con débil institucionalidad)⁽⁷⁾. La cuarta es desde lo legal-jurídico (mercados informales y ausencia de cultura de la legalidad) y, por último, en lugares donde «lo criminal» ha logrado construir formas socio-culturales como son las culturas mafiosas endémicas.

■ ANTECEDENTES

Las personas, las drogas, la piratería China, las armas, el contrabando de madera, el oro y diamantes de los *garimpeiros* de las fronteras del Ama-

⁽⁴⁾ *Idem.*

⁽⁵⁾ KALDOR, Mary. *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores, 2001. Peter ANDREAS, «Illicit International Political Economy: The Clandestine Side of Globalization», en *Review of International Political Economy*, vol. 11, n.º 3, agosto 2004.

⁽⁶⁾ NAÍM, Moisés. *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Doubleday, 2005, p. 28.

⁽⁷⁾ Ver SOLÍS, Luis y ROJAS ARAVENA, Francisco (editores). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Ed. Catalonia, FLACSO Secretaría General. Santiago de Chile: 2008.

zonas siguen cruzando por las fronteras. Siempre un migrante desesperado va a encontrar nuevas formas de cruzar y alcanzar «el sueño», sea americano o europeo. El narcotraficante, igual. El traficante de madera y alimentos siempre va a encontrar compradores. ¿Quién puede controlar la frontera más porosa y transitada del mundo, la de México-Estados Unidos, desde que surgió ésta, tras la guerra México-Estados Unidos de 1847-48? Solo el aviso de mayor revisión de aduanas (se tiene capacidad en la *Customs* de Estados Unidos para revisar solo el uno por ciento de los contenedores) pone en pánico a los comerciantes y transportistas de ambos lados, y podría poner en peligro el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esa frontera, cuyos cruces legales se acercan a los trescientos millones de personas al año, o casi un millón al día, es «violada» por aproximadamente de trescientas mil a quinientas mil personas al año, que la cruzan para encontrar un mejor medio de vida. Pero por ella también pasan al menos cien toneladas de cocaína al año, diez mil toneladas de marihuana (cada vez menos, pues cada vez se cultiva más en Estados Unidos, en microparcelas individuales), y, en el sentido inverso, regresan aproximadamente entre quince y treinta mil millones de dólares en ganancias de los narcos hacia México y Colombia, y se venden armas en Texas y Arizona para fortalecer a los ejércitos de sicarios. Son las «ventajas de la libertad» que ofrece la Constitución de Estados Unidos a sus ciudadanos a través de su «Segunda enmienda», al permitir la venta libre de armas, facilidad que es empleada para cruzar hacia México los arsenales para que las mafias puedan actuar. La Segunda enmienda dice: «El derecho del pueblo a tener y portar armas no será infringido. Una milicia bien entrenada será necesaria para el mantenimiento de la seguridad en cada Estado»⁽⁸⁾. Así, los países de Iberoamérica se han convertido en un paraíso para las mafias por la debilidad de muchas estructuras del Estado para controlarlas y las disposiciones similares a la «Segunda enmienda» que facilitan y hacen legal el comercio de armas.

En el caso del tráfico y la trata de personas, el fenómeno es similar; no existen en ninguna de las fronteras del hemisferio, incluyendo las de Estados Unidos y Canadá, controles efectivos para evitar esta actividad criminal. En el caso del tráfico este se da por voluntad y el migrante busca llegar a países con mejores oportunidades de empleo. En el caso de la trata, definida como la captación, transporte, la acogida y recepción de personas recurriendo al engaño, la amenaza al uso de la fuerza, el rapto, el fraude, al abuso de poder o una situación de vulnerabilidad para recibir ganancias económicas (incluido el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra) con fines de explotación de todo tipo⁽⁹⁾. En el mundo ocurre en el 80% de los 155 países donde la ONU ha capacitado a los sistemas judiciales para legislar contra este delito, pero en el 80% de ellos

⁽⁸⁾ American Civil Liberties of Florida. Ver www.aclufl.org/spanish/derechosCiviles/index.cfm

⁽⁹⁾ UNODOC. «Campaña Corazón Azul contra la trata de personas». México: 2011, p. 6.

no existe ninguna sentencia condenatoria⁽¹⁰⁾. Este es el caso de los países iberoamericanos. Este delito afecta principalmente a las mujeres, que lo son el 66% de las víctimas, seguido de las niñas (13%), los hombres (12%) y los niños (9%)⁽¹¹⁾.

Durante la Guerra Fría, en Iberoamérica no se incluía como prioridad en la agenda de seguridad nacional de los países la amenaza del crimen, ni común ni organizado. Las organizaciones criminales no tenían un amplio margen de acción por las estructuras fronterizas cerradas, los problemas para realizar comercio ilegal de productos o las dificultades para efectuar transferencias de dinero. En el campo político, los gobiernos autoritarios o dictatoriales ejercían un poder omnímodo donde aquellos que realizaban actividades criminales como tráfico de personas o drogas, o negocios como la prostitución, necesariamente se vinculaban al Estado y eran parte de redes gubernamentales y criminales que en muy pocas ocasiones escaparon del control de los servicios de inteligencia o cuerpos de seguridad. Así, no eran amenaza, sino eran parte del funcionamiento del sistema en sus partes ilegales sin generar problemas de gobernabilidad. Este control gubernamental y cierre de fronteras llevó a que las actividades criminales se realizaran mediante la colusión con autoridades de gobierno.

El discurso de seguridad propio de la Guerra Fría era vincular a aquellos grupos que empleaban tácticas armadas para tratar de disputar el poder político a los gobiernos como «terroristas». En aquellos años «revolucionario» y «terrorista» eran sinónimos en los discursos de seguridad de los Estados. Los grupos armados que empezaban a realizar actividades criminales, como secuestros de personas acaudaladas o prominentes o asaltos bancarios para financiar sus actividades, se definían como actividad criminal y adicionalmente terrorista. Hacia los países andinos productores de hoja de coca históricamente se les obligó a implementar «guerra a las drogas» desde la segunda década del siglo xx⁽¹²⁾. A la par, en países con movimientos armados consolidados, principalmente Colombia, o donde se cultivaba la hoja de coca como producto tradicional (Perú, Bolivia), comenzó a mezclarse la actividad rural de producción de hoja de coca, y poco a poco su actividad industrial para transformarla en cocaína como medio de obtención de recursos, desde los años ochenta del siglo xx⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ *Idem.*, p. 10.

⁽¹¹⁾ *United Nations Office on Drugs and Crime Global Report on Trafficking in Persons*, UNODC. Viena: 2009, p. 11.

⁽¹²⁾ GOOTEMBERG, Paul. «Reluctance or Resistance? Constructing cocaine (prohibitions) in Perú, 1910-50», en Paul GOOTEMBERG (editor). *Cocaine. Global histories*. Routledge. New York: 1999.

⁽¹³⁾ THOUMI, Francisco E. *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press. Washington and Baltimore: 2003.

Comenzó a desarrollarse la segunda «guerra a las drogas» en los países andinos por parte de Estados Unidos, desde los años setenta y ochenta, ligada a la doctrina de contención conocida como «doctrina Reagan» (1981), vinculando la actividad de contrainsurgencia con la de antinarcóticos y preparando a las Fuerzas Armadas para emprender este esfuerzo. Cuando la cocaína emerge como un producto demandado por los nuevos consumidores en Estados Unidos, los grupos guerrilleros colombianos comenzaron a ver atractiva la nueva fuente de financiamiento. Sin embargo, en América Central, los grupos organizados militarmente que comenzaron a traficar con cocaína colombiana fueron los llamados «contras» nicaragüenses que, apoyados por Estados Unidos, trataban de desestabilizar al gobierno sandinista de Nicaragua⁽¹⁴⁾. Estos grupos, al cuestionarse su actividad en el Congreso de Estados Unidos, dejaron de recibir apoyo gubernamental y comenzaron a autofinanciarse a través de la venta de cocaína colombiana, abriendo un corredor centroamericano para ese producto por vez primera⁽¹⁵⁾. Los grupos revolucionarios de izquierda de Guatemala y El Salvador nunca se vincularon a este tipo de actividades criminales. En esos años, la guerra al terrorismo y narcotráfico se etiquetó en el espectro del conflicto llamado de «baja intensidad», debido a que comprometía a fuerzas irregulares y muchas actividades eran clandestinas⁽¹⁶⁾. Este corredor centroamericano no floreció en aquellos años por los conflictos militares de los países del istmo, y ello ayudó a que México no ingresara como «ruta de paso» en los setenta y ochenta. La actividad criminal se derivaba por el Caribe y la ciudad de Miami era el principal puerto de entrada de la cocaína. También se aprovechaban las facilidades del Canal de Panamá⁽¹⁷⁾. Hacia diciembre de 1989, Estados Unidos invadió militarmente Panamá alegando que su gobernante, el general Manuel Antonio Noriega, era traficante de cocaína. Noriega estuvo encarcelado durante veintidós años en Miami, hasta finales de 2011.

En esos años, otros países que tenían funciones importantes en la producción o tráfico de drogas son Brasil, Argentina y Paraguay⁽¹⁸⁾. Brasil y Argentina se incorporaron a la producción y comercio de cocaína y la ex-

⁽¹⁴⁾ «Conexión entre la CIA, los contras y la mafia colombiana». *Semana*. Bogotá: n.º 258, 14 al 20 de abril de 1987.

⁽¹⁵⁾ WOODWARD, Bob. *Las guerras secretas de la CIA*. Grijalbo. México: 1988. Ver también «Contras reported smuggling drugs». *The Miami Herald*, 21 de diciembre de 1985; «Cocaine. Gun charges probed. Contras and U.S. Backers subjects of FBI inquire». *The New York Times*, 11 de abril de 1986.

⁽¹⁶⁾ BERMÚDEZ, Lilia. *Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*. Siglo XXI. México: 1987.

⁽¹⁷⁾ «La telaraña del narcotráfico en Sudamérica». *Excelsior*. México: 13 y 14 de noviembre de 1983, p. 4.

⁽¹⁸⁾ BAGLEY, Bruce. «Tráfico de drogas y relaciones entre los Estados Unidos y América Latina», en Heraldo MUÑOZ (compilador). *A la espera de una nueva etapa*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas: 1989, p. 365.

portan hacia Estados Unidos y Europa por las facilidades de las comunicaciones aéreas. El envío en esa época hacia Estados Unidos se destinaba a Nueva York o Miami vía aérea⁽¹⁹⁾. En el caso boliviano, incluso se habla de que a finales de los años setenta y ochenta la casi totalidad de sus Fuerzas Armadas se habían involucrado en el narcotráfico. El 17 de julio de 1980 el general Luis García Meza toma el poder mediante un golpe de Estado, siendo repudiado inmediatamente por Estados Unidos. Uno de sus hombres de confianza amenazó con «inundar de cocaína Estados Unidos», debido a que ese país suspendió la asistencia militar⁽²⁰⁾.

De esta manera, al finalizar el conflicto Este-Oeste, en América Latina la guerra a las drogas reemplazó a la «guerra al comunismo», principalmente en aquellos países donde se fue dando el proceso de transición a la democracia y los grupos armados revolucionarios retornaron a la vida civil. Con ello, poco a poco, el crimen organizado va desplazando a otras amenazas en las doctrinas de contención en los años noventa, siendo el caso colombiano donde este paradigma se consolida en los programas de ayuda de Estados Unidos. A lo anterior hay que agregar que este país es donde se implementó el primer programa dedicado específicamente a la lucha contra el narcotráfico, el Plan Colombia y en menor medida la Iniciativa Regional Andina⁽²¹⁾.

En los países latinoamericanos, otras actividades del crimen organizado se desarrollaron con gran intensidad. El tráfico de personas, principalmente hacia Estados Unidos, logró que fueran creciendo organizaciones de traficantes, que en un principio eran de alcance local, para pasar fronteras. Desde América del Sur y el Caribe se empleaban transportes navales y aéreos y desde Centroamérica y México por vía terrestre.

El estallido de las guerras centroamericanas en 1979-1980 incrementó los flujos de personas que huían de los conflictos y crecieron las bandas de traficantes. Los traficantes de mexicanos comenzaron a desarrollar esas actividades con centroamericanos, colombianos, ecuatorianos y ciudadanos de otros países desde las fronteras con Guatemala, lo que incrementó el negocio ilegal, por supuesto, con gran corrupción gubernamental. A la par, también comenzó a darse un fenómeno de trata de personas, del sexo femenino, que ahora se ha convertido en una gran industria criminal. Actualmente esas actividades hoy están controladas por las grandes organizaciones de narco-

⁽¹⁹⁾ RIDING, Alan. «Brasil, paraíso de los narcos sudamericanos». *The New York Times*, tomado de *Excelsior*. México: 8 de junio de 1987.

⁽²⁰⁾ Declaraciones del general Arce Gómez al periódico *Ultima Hora*, 30 de julio de 1980. Tomado de Gregorio SELSER, *Bolivia. El cuartelazo de los coca dólares*. Mex-Sur. México: 1982, p. 111.

⁽²¹⁾ LEAL BUITRAGO, Francisco. *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Planeta. Bogotá: 2006, p. 219. Ver también, CRS Report to the Congress *Andean Regional Initiative (ARI). Assistance for Colombia and Neighbors*, Washington: marzo 23 2002.

traficantes, que han diversificado sus actividades. De los treinta millones de hispanos en Estados Unidos, ¿cuánto pagó cada uno para lograr relizar las travesías?, ¿cuántos oficiales de migración, policías o incluso militares recibieron su coima? Ahora bien, debido al encarecimiento de los tránsitos por el endurecimiento de las medidas de control fronterizo, se han expandido tráfico de seres humanos que alimentan al crimen organizado en sus más diversas facetas: prostitución, venta de niños, «adopciones» de familias de países del norte que buscan niños en desgracia en los empobrecidos países del sur, la venta de niños para extraerles órganos..., y ahora también es muy lucrativo el negocio desde Colombia, el Caribe, Centroamérica y México del migrante-mula, que paga transportando droga para cubrir el trayecto.

El multimillonario negocio del narcotráfico produjo sus primeros magnates en Colombia en los años ochenta y noventa. La marihuana, droga común y mucho más barata, producida masivamente en áreas de Colombia, Brasil, Jamaica y México, o la heroína —hecha famosa después de la Segunda Guerra Mundial por los nuevos demandantes, adeptos a las nuevas culturas alternativas en lugares como California—, no tienen nada que ver con la reina de las drogas, la cocaína. A finales de los ochenta se le atribuía a Pablo Escobar una riqueza de dos mil millones de dólares, murió escapando por los tejados de Medellín de sus perseguidores de la DEA y el Grupo de Búsqueda binacional. En Colombia se implementó una gran estrategia anticapos que logró impedir la consolidación de grandes monopolios, pero estos mutaron y se fue trasladando la ganancia hacia aquellos que servían de simples intermediarios, los mexicanos. Al destruirse los carteles de Medellín y Cali, emergieron en los noventa los grandes carteles de Sinaloa, dirigidos por el ya legendario Chapo Guzmán, con una fortuna calculada por la revista *Forbes* en más de mil millones de dólares⁽²²⁾.

La otra actividad criminal relevante es el tráfico de armas. En los países andinos, en Brasil, en Centroamérica y el Caribe, y en los últimos años en México, las organizaciones criminales se abastecen de armas ilegales. En los años setenta y ochenta, había dos tipos de mercados de armas. Uno para los grupos revolucionarios, sobre todo, Colombianos y Centroamericanos, y otro para las agrupaciones criminales rurales (paramilitares en Colombia y otros países como Brasil, Guatemala, Perú, México) y urbanos, concentrados en las favelas de las ciudades⁽²³⁾.

En Brasil, entre estas agrupaciones, nació, en agosto de 1993, el rimer comando de la capital, superando a los principales carteles de Río de Janeiro. Se afirma que esta organización es mucho más poderosa en poder finan-

⁽²²⁾ CNN Expansión, 11 de marzo de 2009. www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/03/11/el-chapo-entra-a-lista-forbes

⁽²³⁾ DREYFUS, Pablo et. al. *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza a la seguridad hemisférica*, FLACSO Secretaría General. San José: 2007.

ciero y de fuego que su equivalente carioca, el comando Vermelho. Las dos estructuras del narcotráfico muestran un origen común: surgieron en las prisiones de los respectivos Estados, el paulista y el fluminense. Ambas agrupaciones nacieron producto del hacinamiento en las cárceles⁽²⁴⁾. De forma similar a Brasil las llamadas «maras» centroamericanas crecieron de forma alarmante desde los años noventa, debido a los procesos de expulsados de Estados Unidos y repatriados, que purgaban penas por delincuencia en ese país, generando un fenómeno de criminalidad imposible de controlar por los Gobiernos de Honduras, Guatemala y El Salvador. Estas bandas están encabezadas por la mara Salvatrucha y el Barrio 18. Estas han llegado a tener hasta setenta mil integrantes⁽²⁵⁾.

En Colombia se armaron los terratenientes paramilitares para arrebatar las tierras a los campesinos en los años noventa, provocando una gran oleada de gente humilde refugiada, de más de dos millones de personas, generando una gran crisis social. Estos paramilitares, a su vez, estuvieron relacionados con los grupos de narcotraficantes y con políticos, generando el llamado fenómeno de la «parapolítica». Se organizaron en los noventa bajo la organización Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)⁽²⁶⁾. Una de las ventajas de las que goza el narcotráfico colombiano es que ostenta casi el monopolio total de producción de cocaína en el mundo (también se procesa la hoja de coca en Perú y Bolivia, pero en cantidades mínimas). Según la Agencia de la ONU para el control de drogas y el delito, la cocaína, a pesar de los grandes esfuerzos para erradicarla –siendo el más importante el Plan Colombia–, presenta una producción casi igual entre 1994 (900 toneladas métricas) y 2008, bajando solo a 800 toneladas métricas. En 1994 la mayoría de los laboratorios se concentraban en Perú y Bolivia, en 2008 estos están en Colombia en más del 50%⁽²⁷⁾. La diferencia es que en 1994 las mafias que la exportaban a Europa y Estados Unidos eran los grandes carteles de Medellín y Cali. En 2008, el 90% la exportan los carteles mexicanos, principalmente el de Sinaloa, y lo hace por tierra a Estados Unidos.

■ EL CRIMEN ORGANIZADO EN EL SIGLO XXI

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 se realizan en un complejo panorama de seguridad cambiante en Iberoamérica. Por un

⁽²⁴⁾ «Entrevista a Carlo Marcola, del Primer Comando de la Capital». Diario *O Globo*, 23 de mayo de 2007.

⁽²⁵⁾ *The Face of Urban Violence in Central America*. Fundación Arias para la Paz. San José, Costa Rica: 2005, p. 10.

⁽²⁶⁾ LEAL BUITRAGO, Francisco. *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. *Op. cit.*, p. 182.

⁽²⁷⁾ *Informe Mundial sobre las drogas 2009. Resumen Ejecutivo*. Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen, ONU. Nueva York: p. 8.
http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf

lado, la desviación de la atención súbita de Estados Unidos hacia el terrorismo en todo el mundo llevó a que el narcotráfico dejara de ser prioridad. Por otro, la apertura de mercados, producto del libre comercio en América del Norte, Centroamérica, el Caribe y el Cono Sur, facilita las actividades criminales. Excepto en los países andinos, los procesos de regionalización comercial han sido exitosos. Con ello se produce lo que Marcelo Saín señala que es un «fabuloso desarrollo de la criminalidad» producto de una demanda social de bienes y servicios ilícitos:

«Buena parte del fabuloso desarrollo de la criminalidad organizada en América Latina estuvo determinada por la conformación –dentro y fuera de la región- de grandes mercados ilegales en los que se comercializan bienes y servicios como drogas, mercancías, vehículos, autopartes, sexo, armas, medicamentos o personas. Parte considerable de la población de todos los países latinoamericanos, sin excepción, consume este tipo de bienes y servicios y acepta manifiestamente su provisión mediante dispositivos y circuitos ilegales. La demanda social de bienes y servicios, lícitos o ilícitos, provistos u obtenidos en mercados ilegales, ha determinado su expansión y, con ello, ha alentado el desarrollo de las empresas criminales dedicadas a conformar y regular dichos mercados»⁽²⁸⁾.

A lo anterior se suma el hecho de que estas actividades están interconectadas con estructuras económicas de segmentos de la economía legal y políticas en la gran mayoría de los países. El mecanismo son redes estructurales de corrupción⁽²⁹⁾. Según Saín, la evolución del crimen organizado tiene su pleno desarrollo en Colombia, los otros países andinos y México; está en etapa intermedia en Brasil, y en etapa inferior en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay (donde predominan las actividades como el blanqueo de dinero). Sobre el narcotráfico, son Colombia y México donde se desarrolla a plenitud, y en menor medida en Brasil. Serían los países en donde sus actividades tienen mayor trascendencia económica, social y política, explicándose ello por muy ligeras medidas de supervisión y control de lavado de activos y gran informalidad económica, dificultando la posibilidad de controlar fiscalmente las actividades productivas y comerciales. A ello se agrega la debilidad y corrupción de las policías e instituciones de justicia en la gran mayoría de los países⁽³⁰⁾.

⁽²⁸⁾ SAÍN, Marcelo Fabián. «Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe», en Hans Mathieu y Catalina Niño (editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá: 2010, p. 314.

⁽²⁹⁾ CASAS-ZAMORA, Kevin. «Dirty Money. How to break the link between organized crime and politics». *Americas Quarterly*, Spring 2010, p. 57.

⁽³⁰⁾ SAÍN, Marcelo Fabián. «Tendencias del crimen organizado en América Latina y el Caribe», en Hans Mathieu y Catalina Niño (editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010. Op. cit.*, p. 319.

Por orden de importancia, el crecimiento del crimen organizado apareció con gran fuerza en Colombia, desde finales del siglo xx; México comenzó a ser relevante en el trasiego de drogas hacia Estados Unidos, debido a la condición de frontera con el mayor mercado del mundo, y desarrolla esta actividad criminal de forma notable, y le sigue Brasil, por compartir las fronteras con diez países, tres de ellos los más importantes productores tanto de hoja de coca como de cocaína. Desde Brasil y los países de América del Sur se desarrolla la exportación de cocaína hacia Europa de forma directa o vía África.

■ COLOMBIA Y LOS PAÍSES ANDINOS

En casi todos los países andinos (con excepción de Venezuela), la política contra el crimen organizado, centrada en el combate y destrucción de plantíos de hoja de coca y laboratorios de cocaína, tiene como actor central a las Fuerzas Armadas. En el caso colombiano, antes de 1985, la actividad militar contra el narcotráfico era esporádica, sin embargo, su inclusión formal a la lucha contra la cocaína se dio en el período de gobierno de Virgilio Barco⁽³¹⁾.

Desde finales de los años ochenta e inicios de los noventa se consolidaron los dos grandes carteles, el de Medellín y el de Cali. Se apoyaron en gran cantidad de grupos criminales armados dispersos y desarrollaron una gran logística naval y aérea. Los dos carteles promovieron el crecimiento de la violencia rural y urbana e incluso buscaron que sus líderes se transformaran en miembros de la clase política. Impulsaron redes de sicariato y atentaban contra funcionarios públicos e instalaciones gubernamentales de forma irracional, a fin de transmitir terror entre la población y el Gobierno. Todo ello llevó al presidente Barco a declarar la «guerra a las drogas» en 1989 y se comenzó a hablar de narcoterrorismo⁽³²⁾. En los años noventa Colombia sustituyó a Perú y Bolivia como principal productor de hoja de coca en el mundo, reforzando y ampliando las actividades de ambos carteles.

A inicios del siglo XXI, implementado el Plan Colombia con la cooperación del Gobierno de Estados Unidos, la llegada al poder del presidente Álvaro Uribe en el año 2002 derivó en la puesta en marcha de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDSO). Dicha política articuló

⁽³¹⁾ TOKATLIAN, Juan Gabriel. «Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos», en Francisco THUOMI (editor). *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Ed. Ariel, PNUD. Bogotá: 1997, p. 517.

⁽³²⁾ VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. «Fuerzas Armadas y política antidrogas. El caso de Colombia», en Alejo VARGAS VELÁSQUEZ, (editor). *Fuerzas Armadas en la política antidrogas: Bolivia, Colombia, México*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: 2011, p. 211.

una estrategia antiinsurgente –principalmente contra el grupo guerrillero Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que mutó de ser un grupo de izquierda revolucionaria en un grupo que realiza actividades criminales como el comercio de cocaína y secuestros–, con una política antinarcóticos. El propio presidente Uribe calificó a las FARC como grupo «narcoterrorista», vinculando con el respaldo de Estados Unidos la proyección del antiterrorismo con la guerra a los narcóticos⁽³³⁾. Al final de la administración de Uribe, en el año 2010, todos los análisis señalan que el balance de esta política es favorable para el Estado colombiano. Sin embargo, esta hipótesis es correcta en cuanto las FARC han procedido a un gran repliegue estratégico por los golpes que le ha dado el Ejército y la Policía Nacional de Colombia a sus estructuras; pero el balance es menos optimista en relación a la actividad contra la producción de cocaína y su exportación, pues en términos generales no se ha reducido significativamente, simplemente los cultivos de hoja de coca y los laboratorios de producción de cocaína se van moviendo a diferentes lugares en la geografía colombiana⁽³⁴⁾. La base del éxito de esta política contrainsurgente (o antiterrorista) fue una gran reforma de las Fuerzas Armadas implementada desde inicios de los años noventa y el involucramiento de ellas de forma integral en la política antinarcóticos⁽³⁵⁾.

Uno de los elementos que se han criticado a esta estrategia antinarcóticos y antiinsurgente implementada por el Gobierno colombiano es que el resultado de lograr desactivar a los dos grandes carteles, el de Medellín y el de Cali, así como reducir la fuerza de las FARC a su mínima expresión, no ha logrado el mismo resultado con otro de los actores criminales que es relevante en Colombia, que son los grupos paramilitares, donde las políticas del presente Uribe fueron muy generosas en el proceso de desmovilización e incluso en la tolerancia al arrebato de tierras a campesinos en gran cantidad de zonas rurales. En el año 2004 comenzó el desmantelamiento de los grupos paramilitares de extrema derecha, encabezados por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Francisco Leal Buitrago señala:

«El poderío económico de antiguos y reciclados jefes paramilitares no solo radica en sus imbricaciones con el narcotráfico, sino también en la conformación de redes mafiosas, que son una forma sofisticada de crimen organizado que vende seguridad y se apropia de excedentes económicos. (...) Esas redes mafiosas se sustentan en la apropiación violenta de tierras y el control de la población mediante el desplazamiento de campesinos, la

⁽³³⁾ Al emplear la palabra de «amenaza terrorista», el gobierno colombiano pudo acceder a numerosas partidas presupuestales en Estados Unidos.

⁽³⁴⁾ USAID. «Assesment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reductions Components». USAID. Washington: 17 de abril de 2009. Pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN233.pdf

⁽³⁵⁾ VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (editor). *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006*. Universidad Nacional de Colombia, 2006.

extorsión a comerciantes, el robo de combustible, el control de juegos de azar, los cultivos de palma africana en tierras usurpadas a comunidades y la penetración en una amplia gama de actividades económicas legales e ilegales. Estas actividades son la base de un emergente poder económico que se ubica en gran parte del territorio nacional»⁽³⁶⁾.

Juan Gabriel Tokatlian, siguiendo el caso colombiano, establece en etapas la evolución del crimen organizado y sus vínculos con el aparato de gobierno. Este autor sostiene que el primer paso es acumular poder económico, pero que el fin último, para darle estabilidad a la actividad criminal, también busca el poder político como una necesidad pragmática para evitar ser golpeado por la voluntad de algún gobernante. El crimen organizado evoluciona en tres etapas: la primera es la fase «predatoria» inicial, que se distingue por la consolidación territorial que garantizan su poderío por medio de la violencia o la amenaza de esta, y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar competidores y lograr imponer el monopolio de la fuerza. La segunda es la fase «parasitaria», que es la construcción y expansión de su poder económico, penetrando actividades legales económicas y buscando adquirir influencia política, principalmente a través de la corrupción; la principal expresión de esta fase es la llamada «narcopolítica». La tercera es la fase «simbiótica», para lograr consolidar su influencia en el sistema político y económico, donde el parásito y el Estado se vuelven interdependientes uno del otro. Si las organizaciones criminales llegan a esta fase logran erosionar y colapsar a las instituciones sociales, políticas y económicas, mediante la violencia, haciendo totalmente ineficaz la vigencia del Estado de derecho⁽³⁷⁾. Esto sucedió en Colombia en la última década del siglo xx.

El avance del crimen organizado en Colombia y sus fenómenos asociados, como el desplazamiento forzado de más de dos millones de personas, la violencia endémica agravada la debilidad del Estado se relacionan con gran cantidad de factores internacionales. Es lo que se denomina carácter «interméstico» de una crisis⁽³⁸⁾. El reconocimiento de «incapacidad» con recursos propios llevó a los presidentes Andrés Pastrana (1998-2002) y Álvaro Uribe (2002-2010) a aceptar la ayuda masiva de Estados Unidos. En el caso de los vecinos de Colombia, evitar el «contagio» fue la prioridad de las relaciones del Gobierno colombiano con Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá. El Gobierno de Andrés Pastrana, influenciado

⁽³⁶⁾ LEAL BUITRAGO, Fancisco. *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Op. cit., p. 258.

⁽³⁷⁾ TOKATLIAN, Juan Gabriel. «El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona». *Clarín*, Argentina: 10 de abril de 2001.

⁽³⁸⁾ TICKNER, Arlene B. «Política internacional y crisis interna. Colombia, Estados Unidos y los países vecinos», en Joseph S. TULCHIN, Raúl BENÍTEZ MANAUT y Rut DIAMINT (editores). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo libros. Buenos Aires: 2006, p. 427.

por los resultados de los procesos de paz de América Central, busco la desmovilización pactada con las FARC y los otros grupos armados sin éxito. En el caso de las FARC, su involucramiento con el narcotráfico y la realización de secuestros eran actividades a las que no renunciarían, por lo que el esfuerzo del Gobierno fue en vano, y muy criticado en lo interno e internacional. Por ejemplo, en la frontera amazónica entre Brasil, Colombia y Venezuela existe un gran mercado de drogas, armas y oro donde se benefician las FARC y los grupos paramilitares⁽³⁹⁾. De igual manera, numerosos documentos oficiales de Estados Unidos señalan que a través de Venezuela se exporta gran parte de la cocaína hacia México. Estados Unidos mencionó la cifra de 200 toneladas de cocaína para el año 2006⁽⁴⁰⁾. Por ello, para intentar frenar y revertir esta situación, el viraje durante el inicio del Gobierno de Uribe fue radical para aplicar la Política de Seguridad Democrática mediante las Fuerzas Armadas⁽⁴¹⁾.

En Colombia hay autores que hablan de un «colapso parcial» del Estado, por el desbordamiento de la criminalidad y el llamada «encogimiento» de los espacios democráticos⁽⁴²⁾. También se emplea el concepto de «estado cooptado» o intervenido por las fuerzas de la ilegalidad, como señalan Garay, Salcedo y De León:

«Es necesario definir y calcular el porcentaje de personas en las instituciones públicas que han sido capturadas o cooptadas, tanto a nivel local, regional como nacional. ¿Cuántos alcaldes trabajan para el crimen?, ¿cuántos gobernadores de provincias? o ¿cuántos integrantes del poder ejecutivo nacional?»⁽⁴³⁾.

Entre los cuerpos de seguridad del Estado colombiano, existen pocas diferencias en las misiones desarrolladas por las fuerzas militares y las policíacas. A lo anterior se agrega que por la infiltración que hicieron los carteles de la principal institución de inteligencia, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), fue disuelto por el presidente Juan Manuel Santos el 31 de octubre de 2011. La crisis del DAS se debió a una generalizada práctica de escuchas ilegales y corrupción. Santos señaló: «Firmé el decreto de liquidación y el caso del DAS no es de una transformación, no es una

⁽³⁹⁾ «Rebeldes compran armas en Venezuela». *El Universal*. Caracas: 23 de noviembre de 2006.

⁽⁴⁰⁾ U.S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. 1. Washington D.C., marzo de 2007.

⁽⁴¹⁾ TICKNER, Arlene B. «Política internacional y crisis interna. Colombia, Estados Unidos y los países vecinos» *Op. cit.*, p. 431.

⁽⁴²⁾ PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo. *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Grupo Editorial Norma. Bogotá: 2004.

⁽⁴³⁾ GARAY, Luis Jorge, SALCEDO, Eduardo y DE LEÓN, Isaac. *Illicit Networks Reconfiguring Status. Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*. Fundación Método. Bogotá: 2010, p. 124-125.

reforma; el caso del DAS es una liquidación, se suprime el DAS»⁽⁴⁴⁾. Entre otros delitos, se acusó al servicio secreto de haber filtrado información a las guerrillas, incluso de haber colaborado en el asesinato de defensores de los derechos humanos.

Sobre la producción de hoja de coca, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador son los principales productores. Sobre las hectáreas de cultivo de este producto, Colombia observó su máxima cosecha en el año 2000 (163.000 ha); en 1995 se cosecharon 108.600 ha en Perú, y en 1980 48.100 ha en Bolivia. En Ecuador la cosecha es mínima⁽⁴⁵⁾. La diferencia sobre los cultivos de la hoja de coca es que en Colombia hay una política muy agresiva de destrucción de los mismos; en Perú se tolera y no se penaliza, pero no se promueve, y en Bolivia incluso el presidente Evo Morales impulsa su transformación en materia prima para gran cantidad de productos y ha planteado la necesidad de su legalización. Sobre la violencia asociada al cultivo, en Colombia es muy elevada; en Perú, relativamente baja, y en Bolivia es prácticamente inexistente⁽⁴⁶⁾. De la cocaína procesada en laboratorios, hay dos grandes rutas: hacia Estados Unidos y hacia Europa. Hacia Estados Unidos, como ya se mencionó, el control de la ruta del Caribe desvió el producto hacia América Central y México. Hacia los mercados europeos se sigue empleando la ruta del Caribe y Venezuela hacia España y Portugal, y a través de Brasil y Argentina. Por las Guayanas y algunas islas del Caribe se transportan directo a Francia, Gran Bretaña y Países Bajos, aprovechando las rutas aéreas. También se emplean rutas alternativas a través de países del África Occidental y Marruecos, usando al Brasil y Argentina como países de tránsito⁽⁴⁷⁾.

En Perú se han implementado gran cantidad de políticas contra las drogas, mostrando casi todas ellas su total ineficacia. Sobresalen, por ejemplo, las que el presidente Alberto Fujimori implementó empleando a la totalidad de las Fuerzas Armadas, incluso autorizando el derribo de aeronaves sospechosas. Cuando colapsó el régimen de Alberto Fujimori en el año 2000 se hicieron públicos innumerables casos de corrupción por parte de las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia, desde vínculos con traficantes de armas y drogas, hasta tráfico de personas, maderas, etc. Las Fuerzas Armadas quedaron muy debilitadas por estas denuncias⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁴⁾ SORIANO, Yago. «El servicio secreto de Uribe desmantelado», 1 de noviembre 2011. www.impre.com/la-gente-dice/viewArticle.action?articleId=281474978894858

⁽⁴⁵⁾ KRUIJT, Dirk. *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político de América Latina*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Haya: 2011, p. 13.

⁽⁴⁶⁾ *Idem.*, p. 14.

⁽⁴⁷⁾ *Idem.*, p. 17.

⁽⁴⁸⁾ BASOMBRIÓ, Carlos. «Las reformas al sector seguridad en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares. El caso peruano», en José Raúl PERALES (editor). *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Woodrow Wilson Center. Washington: 2008, p. 50.

En Bolivia, con el respaldo de Estados Unidos, las políticas de destrucción de plantíos fue un rotundo fracaso, además de que los productores comenzaron a organizarse en asociaciones de cocaleros. El propio presidente Morales fue fundador del sindicato más importante de hoja de coca, la Federación de Cocaleros en el Chaparé. Por ello, Morales descarta la represión como método de control del cultivo de la hoja de coca y promueve los múltiples usos, principalmente industriales, el cultivo controlado y su comercialización⁽⁴⁹⁾. Por ello, Bolivia es el país que más radicalmente ha transformado las políticas antidrogas entre todos los países de Iberoamérica. De todos modos, los plantíos se reparten entre aquellos que se dedican a la parte tradicional y legal y aquellos que se desvían a los laboratorios de cocaína. Estos se combaten también con las Fuerzas Armadas como en otros países, no obstante, muchas veces es difícil distinguir cómo se definen los cultivos legales de los ilegales, sobre todo, porque se han instalado laboratorios en la zona de Santa Cruz por la cercanía con las fronteras brasileñas.

Una de las características de las actividades criminales en Perú, Bolivia o Ecuador es que nunca se ha logrado consolidar un grupo criminal doméstico en ninguno de esos países, quedando supeditados los criminales a los carteles colombianos y mexicanos.

■ MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

El origen de los carteles mexicanos se da cuando se consolidó el mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial. En el principal estado productor de ambas drogas, Sinaloa, se produjo una simbiosis entre narcotráfico, política y actividad comercial y empresarial⁽⁵⁰⁾. Entre los años cincuenta y los años noventa del siglo xx se dio una transición de la «tolerancia» al «control», y crecientemente se da una modesta cooperación binacional con Estados Unidos desde los años setenta⁽⁵¹⁾. Esta cooperación tuvo momentos de crisis, como el asesinato del agente de la DEA, Enrique Camarena, en Guadalajara, en 1985, y después, en 1997, con el caso de corrupción del General Gutiérrez Rebollo, que abrió sospechas de vínculos de las Fuerzas Armadas con las organizaciones criminales. Esas relaciones de corrupción se explican en el

⁽⁴⁹⁾ ALDA, Sonia. «Los cambios en las Fuerzas Armadas y la defensa en la revolución democrática de Evo Morales», en Hans MATHIEU y Catalina NIÑO (editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010. Op. cit.*, p. 228.

⁽⁵⁰⁾ ASTORGA, Luis. *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. Plaza y Janés, México: 2005, p. 87.

⁽⁵¹⁾ TELLO PEÓN, Jorge. «El control del narcotráfico: operaciones estratégicas e intereses nacionales de México y Estados Unidos en el periodo posterior a la Guerra Fría», en Sergio AGUAYO y John BAILEY (coordinadores). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición. Siglo XXI. México: 1997.*

lenguaje oficial mexicano como vínculos individuales, no institucionales. En otras palabras, el narcotráfico se globaliza por la relación transnacional entre producción, comercio y consumo⁽⁵²⁾.

En México, actualmente, hay siete grandes carteles del narcotráfico. El más importante de ellos es el de Sinaloa, encabezado por El Chapo Guzmán⁽⁵³⁾, considerado por la revista *Forbes* como uno de los hombres más ricos y poderosos del mundo, con una fortuna estimada en más de mil millones de dólares, ubicado en el *ranking* con el número 41. de hombres poderosos⁽⁵⁴⁾. El segundo en importancia es el cartel del Golfo, mismo que por vez primera configuró ejércitos de sicarios para hacer la guerra a Sinaloa, conformando los «zetas» y empleando a militares mexicanos y *kaibiles* guatemaltecos a inicios de la primera década del siglo *xxi*. El tercero en relevancia, establecido en Tijuana, Baja California, es el de la familia Arellano Félix, para controlar la exportación de marihuana, cocaína y heroína al mayor mercado del mundo, el del estado de California⁽⁵⁵⁾. La cuarta organización criminal, el cartel del Milenio, o de Ciudad Juárez, encabezado por el «señor de los cielos», Amado Carillo, ingresaba la cocaína a Estados Unidos en avionetas a vuelo rasante en una frontera que no tenía radares en el desierto. Estos cuatro carteles acumularon gran poder y se repartían el territorio desde finales de los años noventa del siglo *xx*. Todo esto sucedió antes del 11 de septiembre de 2001. A partir de esta fecha el producto debe ingresar a Estados Unidos por tierra, a pesar del gran reforzamiento de la frontera hecho por las autoridades de Estados Unidos como parte de la guerra al terrorismo.

A inicios del siglo *xxi*, se dividen los dos carteles más grandes, el de Sinaloa y el del Golfo. Aparecen competidores en su seno y comienza la guerra por territorios, embarques y conexiones con los abastecedores colombianos y los exportadores a Estados Unidos. Aparece la quinta organización, el cartel de Beltrán Leyva, en Sinaloa, que se expande hacia el estado de Jalisco. En la costa del Golfo de México, los «zetas» se escinden del cartel del Golfo y le declaran una guerra a muerte, siendo esta la sexta mafia vinculada al narcotráfico. A lo anterior hay que agregar el nacimiento de una nueva organización, la séptima de ellas, la Familia Michoacana, que abre una nueva veta en el comercio de narcóticos y la venta de pseudoefedrinas, cuyos precursores llegaban de China por los puertos del Pacífico. Estas siete poderosas mafias dominan los mercados de venta de cocaína, heroína y efedrinas en más de trescientas ciudades de Estados Unidos y las pugnas

⁽⁵²⁾ FLYNN, Stephen E. «Globalización del narcotráfico: las drogas y el crimen organizado», *Revista Occidental*, año 12, n.º 3, 1995.

⁽⁵³⁾ ASTORGA, Luis. *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*. Tusquets editores. México: 2007.

⁽⁵⁴⁾ «Drug lord 'El Chapo' Guzman on Forbes' most powerful list». *ABC News*, abril 4, 2009.

⁽⁵⁵⁾ BLANCORNELAS, Jesús. *El Cartel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*. Plaza y Janés. México: 2002.

entre ellas han elevado las cifras de homicidios en México a tasas no conocidas previamente. En México, hacia el final de 2010, se ha abierto un gran debate sobre el poder acumulado por las organizaciones criminales. La discusión envuelve polémicas sobre si el Estado está ganando o perdiendo la «guerra» declarada así por el presidente Felipe Calderón a inicios de 2007, y si los carteles han evolucionado de ser solamente organizaciones criminales a algo superior, que puede poner en peligro la gobernabilidad y la transición a la democracia. El presidente señaló: «será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco», dice. «No hay regreso; son ellos o nosotros»⁽⁵⁶⁾.

Al inicio, el poder de los carteles es silencioso. Cuando las organizaciones criminales se consolidan, se inicia una guerra entre ellas por el control de embarques, rutas de tránsito, bodegas y puntos de entrada a Estados Unidos. Se desata una violencia nunca antes vista en México y transforma a las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos como entre las más peligrosas del mundo, por el número de homicidios violentos. Ciudades como Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo, son ocupadas por los carteles y las calles se vuelven su teatro de operaciones. En ellas, las policías municipales rápidamente se transforman en instituciones al servicio de las mafias, y el gobierno federal no tiene fuerzas policíacas federales capaces de hacer frente a la situación. Por ello, la opción desde los años 2003-2004 fue el empleo intensivo del Ejército. La incorporación intensiva de las Fuerzas Armadas (la Armada de México se agrega a esta actividad en 2007) lleva a sostener la hipótesis de la «militarización» del combate a las drogas, siendo esta estrategia como un recurso de última instancia o de sobrevivencia del Estado. Ello debido a que las fuerzas de seguridad policíacas no tienen capacidad de cobertura para, por sí mismas, emprender el esfuerzo.

Diversos analistas sostienen que la estrategia del Gobierno mexicano es «fallida». Dos altos funcionarios del Gobierno de Vicente Fox afirman ello y sugieren la necesidad de un cambio radical de la estrategia del Gobierno, incluso debatiendo la legalización de las drogas como opción⁽⁵⁷⁾. Otros sostienen que el Gobierno tiene los elementos suficientes para ganar la guerra, debido a que los resultados están comenzándose a ver, entre ellos el desmantelamiento de los más importantes líderes de los sindicatos criminales⁽⁵⁸⁾. El debate sobre la liberalización como opción estraté-

⁽⁵⁶⁾ CALDERÓN, Felipe. «La guerra al crimen organizado», en Raúl BENÍTEZ MANAUT, Abelardo RODRÍGUEZ SUMANO y Armando RODRÍGUEZ (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. México: 2009, p. 17.

⁽⁵⁷⁾ AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge. *El Narco: La Guerra Fallida*. Santillana. México: 2009.

⁽⁵⁸⁾ VILLALOBOS, Joaquín. «Nuevos mitos de la guerra contra el narco». *Nexos*, enero de 2010. www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941

gica no contempla las diferencias entre los distintos tipos de drogas, y si efectivamente legalizar resolvería la violencia desatada entre los grupos criminales⁽⁵⁹⁾. Es conocido que un elevado consumo no implica violencia *per se*, como se aprecia en el cuadro 1, donde en los países consumidores, aun siendo ilegales los productos, no genera violencia entre quienes los comercian.

Desde Estados Unidos provienen señales de *Alerta Roja*. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, ha señalado que México enfrenta una ofensiva narcoterrorista: «Estos carteles de la droga están adquiriendo muchos de los atributos de estos grupos terroristas e insurgentes en el mundo»⁽⁶⁰⁾. También se les ha denominado como una «insurgencia criminal»⁽⁶¹⁾. Siguiendo la lógica de estos argumentos habría que diseñar una estrategia de contrainsurgencia adaptada al nivel del enemigo, y esta debería estar encabezada por los servicios de inteligencia y las Fuerzas Armadas, pues los grupos terroristas son los instrumentos con los cuáles la mayoría de los gobiernos les hacen frente. La relación de seguridad entre México y Estados Unidos se inicia con la demanda de drogas en ese país, pues al ser productos ilegales, si se les combate frontalmente se destapa una espiral de violencia. El consumo es mucho más elevado en Estados Unidos y Canadá que en el resto de los países de la región, por lo que la demanda se vuelve el factor disparador de esta crisis de seguridad. Este debilitamiento del Estado mexicano incluso llevó a algunos analistas a hablar de que México se encontraba al borde de ser un estado fallido, y que ello tendría serias implicaciones para la seguridad del hemisferio:

«Un impedimento serio para el crecimiento en América Latina sigue siendo el poder de las bandas criminales y carteles de droga para corromper, falsear y dañar el potencial de la región. El hecho de que las organizaciones criminales y los carteles sean capaces de construir submarinos en la jungla para después usarlos para el contrabando de cocaína indica la enorme escala económica de esta actividad. Esto plantea una real amenaza a la seguridad nacional del hemisferio occidental. En particular, el creciente asalto por los carteles de droga y sus matones al Gobierno mexicano, durante los últimos años le recuerda a uno que un México inestable podría representar un problema de seguridad interior de proporciones inmensas para los Estados Unidos»⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁹⁾ «Por la legalización de las drogas». *Nexos*, primero de octubre de 2010. www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=575417

⁽⁶⁰⁾ «Hillary ahora ve terrorismo». *Excelsior*, 17 de octubre de 2010.

⁽⁶¹⁾ KILLEBREW, Bob y BERNAL, Jennifer. *Crime Wars. Gangs, Cartels and U.S. National Security*. Center for A New American Century. Washington D.C.: september 2010.

⁽⁶²⁾ *The Joint Operating Environment 2008. Challenges and Implications for the Future Joint Force*. USJFCOM Public Affairs. Norfolk, VA: 2009, p. 34.

Incluso analistas militares en Estados Unidos sugieren que el Gobierno mexicano no puede detener la tendencia ascendente del poder de las organizaciones criminales, por lo que tendría que actuar más enérgicamente Estados Unidos:

«...el Gobierno, sus políticos, la Policía y la infraestructura judicial se encuentran bajo asalto sostenido y presión de las bandas criminales y de los carteles de droga. Cómo el conflicto interno resulte, a través de los próximos años, tendrá un impacto mayor en la estabilidad del Estado mexicano. Cualquier declive hacia el caos demandará una respuesta americana basada en implicaciones serias a la seguridad interior por sí sola»⁽⁶³⁾.

El diagnóstico sobre la inseguridad en el país involucra reflexiones acerca de las capacidades para combatir la delincuencia y el crimen organizado en las diversas estructuras del Estado mexicano en sus diferentes niveles. La organización política de México divide los poderes en tres: el federal, el estatal y el municipal. La fragilidad del Estado se observa más acentuada a nivel municipal, pues las organizaciones criminales han logrado tener presencia en más del 50% de los municipios de México. Esto es lo que el presidente y sus asesores denominan «perdida de territorialidad»: «Por primera vez en muchos años se ha perdido control territorial por parte de las estructuras institucionales y, lo que tal vez sea peor, se han perdido también estructuras históricas»⁽⁶⁴⁾.

A nivel municipal, por la fragilidad financiera y política de los municipios ubicados en áreas rurales, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales, dando paso a una variable que solo había estado presente en municipios de Sinaloa o Guerrero en el pasado, pero nunca a nivel expandido: la «narcopolítica»⁽⁶⁵⁾. Este fenómeno comenzó a conocerse a nivel federal y estatal a finales del siglo xx⁽⁶⁶⁾. Dos casos se volvieron emblemáticos acerca del nivel de penetración de las estructuras de gobierno por los carteles del narcotráfico: las relaciones del gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva, con los carteles de tráfico de drogas de Colombia a México, vía el Caribe y Centroamérica⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶³⁾ *Idem.*, p. 36.

⁽⁶⁴⁾ TELLO PEÓN, Jorge. «La seguridad pública en México. Síntesis social», en Raúl BENÍTEZ MANAUT, Abelardo RODRÍGUEZ SUMANO y Armando RODRÍGUEZ (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. *Op. cit.*, p. 22.

⁽⁶⁵⁾ CURZIO, Leonardo. «Organized Crime and Political Campaign in Mexico», en John BAILEY and Roy GODSON (editores). *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh: 2000, p. 83.

⁽⁶⁶⁾ PIMENTEL, Stanley. «The Nexus of Organized Crime and Politics in Mexico», en John BAILEY and Roy GODSON (editores). *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. *Op. cit.*, p. 37.

⁽⁶⁷⁾ El gobernador Villanueva fue acusado en 1999, y se logró capturar el 24 de mayo de 2001. Es el primer político mexicano de alto nivel solicitado en extradición a Estados Unidos. En 2008 fue sentenciado a 36 años de cárcel por tráfico de cocaína. *El Universal*, 4 de junio de 2008.

En los casi seis años del gobierno del presidente Calderón han muerto en la guerra entre los carteles y en los enfrentamientos de las fuerzas policiales y militares mexicanas contra ellos más de cincuenta mil personas. Eso quiere decir que las mafias conforman verdaderos ejércitos, mucho mayores y mejor equipados y financiados que cualquier ejército guerrillero de la época de la Guerra Fría en América Latina. Entre la violencia desatada entre ellos, Ciudad Juárez, en Chihuahua, frontera con Estados Unidos: ostentó entre 2008 y 2010 el poco honroso sitio de ser la ciudad más peligrosa del mundo, con doscientos homicidios por cada cien mil habitantes. Hacia mediados de la primera década del siglo se consolidan las relaciones entre los carteles colombianos y los mexicanos, dominando estos últimos⁽⁶⁸⁾.

El tráfico de armas en México, como amenaza a la seguridad nacional, no se incluía en ninguno de los documentos del Gobierno. Desde los años ochenta del siglo xx, se detectó un tráfico de armas en la frontera sur, debido a los conflictos centroamericanos, y también el crecimiento de las organizaciones criminales mexicanas comenzó a desarrollar un tráfico hormiga desde Estados Unidos. La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, de 1972, es la que regula las armas y su control. La Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) es la dependencia del gobierno federal mexicano que se encarga de hacerla valer; sin embargo, su emisión no ha logrado impedir el flujo de armas ilegales por las fronteras norte y sur, además de que la aplicación de la ley es muy laxa en el control del tránsito y posesión, existiendo mecanismos regulatorios con poca capacidad para ser efectivos. Las organizaciones de narcotraficantes son las principales consumidoras de las armas ilegales en México. Además, los carteles en los últimos diez años han estado incorporando a sus *stocks* de armas gran cantidad de ametralladoras, como la AK-47, así como misiles y ametralladoras como la Barrett 50. Según la empresa de estudios de opinión pública SIMO, el 15% de los entrevistados señalaron que tienen un arma en su domicilio⁽⁶⁹⁾. Esto llevaría a la cifra de cuatro o cinco millones de domicilios donde se ubica un arma de fuego. El Programa de Destrucción de Armas de la SEDENA eliminó un *stock* de 79.074 armas capturadas en los retenes militares en los últimos diez años (2000-2009); de ellas, 44.000 corresponden a los tres últimos⁽⁷⁰⁾. Por todas estas razones, el tráfico de armas se ha convertido en un grave problema para la seguridad nacional de México, siendo un tema crucial en las agendas de seguridad fronteriza con Estados Unidos y Centroamérica.

Con la implementación de la Iniciativa Mérida desde finales de 2007, México desplazó a Colombia como principal receptor de asistencia militar

⁽⁶⁸⁾ BAGLEY, Bruce. «La conexión Colombia-México-Estados Unidos», en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo y RODRÍGUEZ, Armando (editores) *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Op. cit., p. 24.

⁽⁶⁹⁾ Encuesta Nacional en Vivienda, marzo 2009. www.simomexico.com

⁽⁷⁰⁾ «Destruyen armas incautadas en los últimos 10 años». *Excelsior*, 19 de enero de 2010.

en el hemisferio. En 2008, la ayuda de Estados Unidos a México fue de aproximadamente cuatrocientos cuarenta millones de dólares, mientras que para Colombia se destinaron trescientos noventa y cinco millones; en 2009, México captó seiscientos setenta y dos millones de dólares, y Colombia solo cuatrocientos millones⁽⁷¹⁾.

Estos elementos: la «declaración de guerra» a los carteles hecha por el presidente, el incremento de las ejecuciones, el aumento exponencial de la asistencia de Estados Unidos, el aumento de la presencia de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y en la seguridad pública en ciudades de alto riesgo, la conversión de Juárez en la ciudad más peligrosa del mundo, el aumento en el consumo de cocaína y las apreciaciones acerca de que México se podría convertir en un estado fallido permiten afirmar, por un lado, que el Estado mexicano pierde la guerra al narcotráfico y que, por ende, se debe cambiar radicalmente la estrategia⁽⁷²⁾. El cambio de estrategia, según los críticos, debe de reorientarse hacia modalidades de legalización de las drogas. Por otro lado, otra interpretación sugiere que el Gobierno está emplazando una estrategia de victoria, debido a que tiene fortalezas que apenas comienzan a articularse y que rendirán frutos en favor del Gobierno en un mediano plazo⁽⁷³⁾.

Existe un eslabón geopolítico Centroamérica-México-Estados Unidos que enlaza la problemática de seguridad existente de forma interdependiente⁽⁷⁴⁾. Según fuentes de Estados Unidos, en el año 2007, el 88% de la cocaína proveniente de Colombia y Venezuela que llegó a su territorio atravesó por el corredor de América Central y México; el 50%, por el océano Pacífico, y el 38%, por las costas del Atlántico centroamericano y golfo de México⁽⁷⁵⁾. Debido al gran control de las fronteras, reforzado en los últimos años también para el paso directo de las drogas desde Colombia –que se trasladaban por el Caribe–, se incrementa para el combate al terrorismo.

⁽⁷¹⁾ ESTEVES, Dolia. «Guerra es guerra. México desplaza a Colombia como receptor número uno de América Latina en ayuda militar para el combate al narcotráfico». *Poder*, 29 de enero de 2010, p. 2.

⁽⁷²⁾ AGUILAR, Rubén y G. CASTAÑEDA, Jorge. *El Narco: la guerra fallida*. Santillana. México: 2009.

⁽⁷³⁾ Entre los que sostienen que el gobierno está implementando una estrategia exitosa están: R. MCCAFFREY, Barry. «El desafío mexicano: corrupción, crímenes y drogas», en BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo y RODRÍGUEZ, Armando (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Op. cit., p. 132; el embajador de Estados Unidos, PASCUAL, Carlos. «Estados Unidos está totalmente comprometido con el combate al narcotráfico». *Reforma*, 4 de septiembre de 2009. Y VILLALOBOS Joaquín. «Nuevos mitos de la guerra contra el narco». *Nexos*, enero de 2010.

⁽⁷⁴⁾ BENÍTEZ MANAUT, Raúl y CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. «Security challenges in Mexico and Central America», en Chester A. CROKER, Fen OSLER HAMPSON and Pamela AALL (editores). *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*. United States Institute of Peace Press, Washington: 2011, p. 501.

⁽⁷⁵⁾ UNDCCP. *World Drug Report 2007*. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. New York: 2007, p. 14.

Por ello, las mafias también tratan de crear mercados de consumidores en México y Centroamérica. En otras palabras, el origen del fenómeno está en la producción en México de marihuana y heroína, y en Colombia de cocaína, pero también la demanda es un factor central, y esta se ubica básicamente en Estados Unidos y en menor medida en Canadá. Respecto a la droga de última moda, las metanfetaminas, sus precursores químicos provienen de oriente y tratan de llegar a los puertos mexicanos del Pacífico (principalmente Manzanillo), para elaborar y exportar el producto final hacia Estados Unidos (este es uno de los principales negocios de la Familia Michoacana).

En Centroamérica han aparecido grupos criminales en todos los países. Las tasas de homicidios son las más altas del continente. Por ejemplo, solo en Guatemala en 2008 se cometieron 6.200 asesinatos (48 por cada 100.000 habitantes) y en El Salvador y Honduras las tasas son superiores: 55 y 58, respectivamente⁽⁷⁶⁾. A la presencia de pandillas criminales organizadas y conocidas como «maras», se han sumado carteles que se vinculan a los colombianos y mexicanos⁽⁷⁷⁾. Se estima en 2011 que por país su distribución es de la siguiente manera: 10.500 en El Salvador, 36.000 en Honduras, 14.000 en Guatemala, 4.500 en Nicaragua, 1.385 en Panamá, y 2.660 en Costa Rica⁽⁷⁸⁾. Los narcóticos provenientes de América del Sur o de países fuera del continente hacen de esta región un corredor hacia México, Estados Unidos y Canadá. Por Centroamérica se comercian aproximadamente cuatrocientas cincuenta toneladas de cocaína por año, equivalente al 90% de la consumida en Estados Unidos, la mayor parte de ella dominada por los carteles mexicanos.

En Centroamérica, el 70% de las muertes con violencia se realiza con armas de fuego. Al igual que en México, hay una tendencia creciente a la autodefensa por no confiar en el Estado. Según la red International Action Network on Small Arms (IANSA), «Hay un estimado de 1,6 millones de pistolas en América Central, de las cuales, cerca de quinientas mil están legalmente registradas. Muchas de estas armas son remanentes de conflictos militares en la región en los años setenta y ochenta, especialmente en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Después de que estos conflictos cesaron, miles de armas militares terminaron en el mercado ilícito en esas naciones. De ahí han empezado a fluir a países con menor historial de violencia armada generalizada, como Costa Rica, Honduras y Panamá»⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁶⁾ BELTRÁN, Adriana. «Crime & Insecurity in Central America». *Americas Quarterly*. Summer 2009, p. 107.

⁽⁷⁷⁾ «Trafficking and Transnational Crime: The Greatest Threat to Democracy Today». *Americas Quarterly*. Spring 2010, p. 77.

⁽⁷⁸⁾ RIBANDO SEELKE, Clare. «Gangs in Central America». Congressional Research Service. Washington: enero, 2011, p. 4.

⁽⁷⁹⁾ IANSA 2007. <http://www.iansa.org/regions/camerica/camerica.htm>

El llamado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) de Centroamérica es la región más afectada del hemisferio por el aumento de la violencia. La acción de las pandillas se ha generalizado en los tres países y crímenes como la extorsión, tráfico de personas y trata se han expandido sin poder ser controlados por las fuerzas gubernamentales. Los tres gobiernos han intentado implementar políticas de «mano dura» sin éxito desde 2003-2004, y los ejércitos están comenzando a involucrarse de forma intensiva⁽⁸⁰⁾. En el caso de Guatemala se señala que segmentos de las Fuerzas Armadas comenzaron a realizar actividades de tráfico de drogas desde finales de los años ochenta⁽⁸¹⁾. Esto se explica, en parte, porque los militares estaban a cargo de la Policía e incluso la vigilancia de las aduanas, situación que fue cambiando durante los años noventa. En Guatemala, entre el año 2000 y el 2010, los asesinatos vinculados al narcotráfico y otras actividades criminales subieron de dos mil a seis mil. De igual forma, se dice que los carteles mexicanos de Sinaloa y Los Zetas están penetrando las estructuras criminales guatemaltecas intentando controlar a las locales⁽⁸²⁾.

El caso de Honduras es sintomático. Es el país con el mayor índice de homicidios en el mundo en el 2009 (70 por cien mil habitantes). De igual manera en El Salvador la tasa hacia el 2010 se acerca a 50 por cien mil habitantes. En los tres países asolados por el crimen los costos económicos que genera la violencia se afirma que pueden superar el 10% del PIB⁽⁸³⁾.

Por el contrario, en los países del llamado sur de Centroamérica, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, registran una ola de violencia mucho menor, y sus instituciones de seguridad y policíacas logran responder con éxito los desafíos de la guerra al narcotráfico. La Policía de Nicaragua se considera de gran efectividad, lo cual permite que el Ejército no realice tareas de seguridad pública o anticrimen, y en Costa Rica y Panamá no existen fuerzas armadas.

En relación a la asistencia de Estados Unidos, esta se implementa a través del programa CARSÍ. Entre 2008 y 2010 Centroamérica recibió doscientos sesenta millones de dólares, y para los siguientes dos años se otorgaron cien millones para los siete países. A diferencia de México, el programa CARSÍ se dedica básicamente a combatir el crimen común, las pandillas

⁽⁸⁰⁾ ARNISON, Cynthia y OLSON, Eric (editores). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Woodrow Wilson Center. Washington: 2012.

⁽⁸¹⁾ KRUIJT, Dirk. *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político de América Latina*. Op. cit., p. 27.

⁽⁸²⁾ *Idem.*, pp. 28-29.

⁽⁸³⁾ ACEVEDO, Carlos. *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador. San Salvador: 2008.

y fortalecer a las policías, mientras que en México fundamentalmente es para combatir al crimen organizado⁽⁸⁴⁾.

■ EL CARIBE

Las islas del Caribe fueron clave para el comercio de cocaína de Colombia hacia las costas de Florida en los años ochenta y noventa del siglo xx. Desde Cuba hasta la más pequeña de las islas se involucraron en la ruta Colombia-Florida. De igual manera, los territorios continentales del Caribe, como Belice y Guyana, Surinam y el territorio francés de Guyana Francesa, desde esos años tienen un rol fundamental, debido al intenso tráfico naviero y aéreo con Europa. En los años noventa, el control que ejerció Estados Unidos de la navegación aérea y marítima en el Caribe –aunado al reforzamiento efectivo de las costas y cielos de Cuba después del escándalo de 1989, que llevó a una gran purga de altos oficiales de las Fuerzas Armadas (control aeronaval realizado en coordinación con la Guardia Costera de Estados Unidos)⁽⁸⁵⁾–, reforzó la seguridad efectiva del «Mediterráneo americano» a través de una gran cantidad de convenios de cooperación para diseñar acuerdos básicamente en el ámbito naval⁽⁸⁶⁾. Esto incluyó gran cantidad de compromisos para regular la migración ilegal realizada a través de pequeñas embarcaciones, por la peligrosidad de las travesías⁽⁸⁷⁾. Cuba reordenó por completo sus Fuerzas Armadas, dándole prioridad a la vigilancia naval de la isla, en parte, para evitar ser acusada de beneficiarse de la presencia de las embarcaciones de cocaína por Estados Unidos y así no ser definida como «país rufián» en los nuevos diseños geopolíticos de las superpotencias ⁽⁸⁸⁾.

Estados Unidos, por su parte, reforzó la presencia de sus Fuerzas Armadas en la región para reforzar la guerra a las drogas y evitar la llegada a la península de Florida de narcóticos y migrantes⁽⁸⁹⁾. Para ello, se diseña

⁽⁸⁴⁾ ARNSON, Cynthia y OLSON, Eric (editores): *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Op. cit., p. 15.

⁽⁸⁵⁾ Ver *Causa 1/89. Fin de la conexión cubana*. Editorial José Martí. La Habana: 1989. Esta purga de oficiales coincidió con la invasión de Estados Unidos a Panamá, donde se alegaba la conexión de tráfico de cocaína entre Colombia, Panamá, Cuba y Florida.

⁽⁸⁶⁾ Captain BEARDSWORTH, Randy. «Maritime Counternarcotics Agreements. The Cop on the Beat». en Joseph S. TULCHIN & Ralph SPACH (editores). *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*. Woodrow Wilson Center, Lynne Rienner Publishers. Boulder: 2000, p. 197.

⁽⁸⁷⁾ DUANY, Jorge. «The Fear of Illegal Aliens. Caribbean Migration as a National and Regional Security», en Joseph S. TULCHIN & Ralph SPACH (editores). *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*. Op. cit., p. 97.

⁽⁸⁸⁾ KLEPAK, Hal. *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers During Counter-Revolutionary Times*. Palgrave Macmillan, 2005. Nueva York. Ver el capítulo 5 «The FAR and the United States. Confidence Building in Limited but Important Sectors», p. 104.

⁽⁸⁹⁾ Brigadier General KECH, Thomas. «The Cooperative Agenda of the U.S. Armed forces in the Caribbean»; Ivelaw Griffith. «Drugs and the Emerging Security Agenda in the Caribbean»,

el Sistema Regional de Seguridad del Este del Caribe (Eastern Caribbean Regional Security System)⁽⁹⁰⁾. Este se integró a la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y a nivel operativo lo implementó el Comando Sur del Ejército de Estados Unidos. Hacia el año 2000, según algunas estimaciones, dos tercios de las importaciones europeas de cocaína pasaron por el Caribe y 47% hacia Estados Unidos (este porcentaje se redujo drásticamente hacia el año 2010)⁽⁹¹⁾.

Los países del Caribe rápidamente compartieron las estrategias de control del crimen diseñadas por Estados Unidos por las siguientes razones: 1) la mayoría no cuentan con Fuerzas Armadas, y los cuerpos policíacos, debido al tamaño de las islas, al tener recursos precarios no son capaces por sí mismos de enfrentar el poder de los carteles; 2) como no se pueden enfrentar de forma aislada a los carteles, muy rápido se configuraron mecanismos multinacionales de cooperación con Estados Unidos y Gran Bretaña; 3) la ciudad de Miami desempeñó un papel central, como principal puerto aéreo de comunicación de la región y el principal centro financiero de toda la región, y 4) casi todas las islas del Caribe se convirtieron en paraísos fiscales, al igual que Panamá⁽⁹²⁾.

En el Caribe Oriental, en los últimos veinte años, ha crecido el crimen callejero producto de la inundación de las calles de marihuana, cocaína y *crack*. Las drogas están regresando a las islas del Caribe, derivado de la «guerra al narcotráfico» emprendida en México. Las autoridades policiales en todo el Caribe Oriental luchan por controlar la ola de crímenes violentos a medida que los narcotraficantes dirigen su atención hacia las islas de habla inglesa de la región. Algunas islas se han convertido en puntos de transbordo, debido a su proximidad con Puerto Rico y las Islas Vírgenes. Una vez que la cocaína llega a cualquiera de las dos jurisdicciones de Estados Unidos y han traspasado las aduanas y la vigilancia costera pasa a ser transportada a la parte continental sin ser sometida a inspecciones aduaneras. El tráfico de drogas en el Caribe Oriental impone un doble contratiempo en las sociedades de la islas, pues no solo amenaza las

en Joseph S. TULCHIN & Ralph SPACH (editores). *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*. Op. cit., p. 185, y p. 137.

⁽⁹⁰⁾ Brigadier General LEWIS, Rudyard. «Initiatives for Cooperative Regional Security. The Eastern Caribbean Regional Security System», en Joseph S. TULCHIN & Ralph SPACH (editores). *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*. Op. cit., p. 177.

⁽⁹¹⁾ PLATZER, Michael et. al. «Illicit Drug Markets in the Caribbean. Analysis of Information on Drugs Flows Through the Region», en Axel KLEIN, Marcus DAY y Anthony HARRIOT (editores). *Caribbean Drugs. From Criminalization to Harm Reduction*. Ian Randle Pu. y Zed Books, Londres: 2004, p. 192.

⁽⁹²⁾ P. MAINGOT, Anthony. «The Sovereignty versus Security Paradox in the Caribbean», en Joseph S. TULCHIN, Andrés SERBÍN y Rafael HERNÁNDEZ (editores). *Cuba and the Caribbean. Regional Issues and Trends in the Post-Cold War Era*. Woodrow Wilson Center, Washington y SR Books. Delaware: 1997, p.p. 98-99.

instituciones democráticas y el Estado de derecho, sino que debido a que los traficantes pagan en especie, en lugar de en divisas, se crea un mercado local para cocaína y *crack*, con los consiguientes problemas sociales y de salud pública que esto acarrea. Por ejemplo, en San Cristóbal y Nieves en 2011 hubo treinta y cuatro asesinatos, la mayoría relacionados con drogas. Aunque ese número es pequeño, considerando que la nación de dos islas cuenta con una población de poco más de cincuenta mil personas, tiene un alto impacto social y político. Esto se traduce en una tasa de homicidios de sesenta y cuatro por cada cien mil habitantes⁽⁹³⁾.

De hecho, con excepción de Barbados, las tasas de homicidios en el Caribe, incluidos los asesinatos relacionados con pandillas, han aumentado sustancialmente en los últimos doce años. Según el informe *Caribe. Desarrollo humano y cambio para una mejor seguridad de los ciudadanos*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), recomienda que para reducir el comercio de drogas, el consumo de ellas y las elevadas tasas de criminalidad se debe combatir más enérgicamente la corrupción, reforzar los sistemas de justicia, reforzar la profesionalidad de los cuerpos policíacos y continuar implementando medidas de cooperación internacional, dadas las incapacidades de los sistemas de inteligencia y policíacos de las islas⁽⁹⁴⁾. Algunos países del Caribe registran entre las tasas de homicidios más altas del mundo. En 2010 Jamaica registró cincuenta homicidios por cien mil habitantes; Antigua y Barbuda treinta y cinco, y Santa Lucía, veinticinco. El país con tasas menores de diez por cien mil habitantes fue Barbados⁽⁹⁵⁾.

En República Dominicana el aumento de la tasa de homicidios es espectacular. A nivel nacional asciende a 20,62 por cada cien mil habitantes, pero en la ciudad de Santo Domingo, en barrios marginales de la periferia, se dan sesenta y cuatro muertes por cada cien mil habitantes (2007), similar al de los países más peligrosos del mundo, como Honduras, debido a la presencia del narcotráfico y las pandillas callejeras. En este país se dio una guerra entre carteles mexicanos y dominicanos por el control de los cargamentos y la distribución que provocó el incremento exponencial de la violencia⁽⁹⁶⁾. Esta violencia se fue incubando, al igual que en los otros países del Caribe, en los años noventa del siglo xx, debido a la ubicación

⁽⁹³⁾ MCPHAUL, John. «Narcotráfico y violencia de las pandillas aumentan rápidamente en el Caribe Oriental», 27 de febrero de 2012, en www.dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/regional_news/2012/02/27/aa-eastern-caribbean

⁽⁹⁴⁾ UNDP. *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. Nueva York: 2012, p. 173.

⁽⁹⁵⁾ *Idem*, p. 21.

⁽⁹⁶⁾ BOBEA, Lilian. «Vicios privados, ébeneficio público? Crimen organizado en el Caribe», en Hans MATHIEU y Catalina NIÑO (editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Op. cit., p. 399 y 403.

geopolítica del archipiélago y la dispersión de las islas e islotes en miles de puntos que pueden ser usados fácilmente por los carteles⁽⁹⁷⁾.

De igual manera, la frontera entre República Dominicana y Haití durante mucho tiempo estuvo totalmente fuera de control, producto de la descomposición de las capacidades del Gobierno haitiano, que derivó en la ocupación del país por la ONU en 2004, siendo Haití el único en el hemisferio que se podría definir como estado fallido. La ONU está implementando una ambiciosa reforma en ese país, para tratar de reconstruir las instituciones de seguridad, que se consideraban totalmente al servicio del crimen organizado⁽⁹⁸⁾. Sin embargo, la fuerza del terremoto del 12 de enero de 2010 en Haití echó por tierra muchos de los esfuerzos de la ONU, dejando sin techo a aproximadamente un millón de personas y agravándose la situación de seguridad por el aumento de la violencia, el orden público y los saqueos, volviéndose a fortalecer las pandillas urbanas⁽⁹⁹⁾. El otro país caribeño dominado por las bandas criminales es Surinam, donde también analistas lo han definido como estado fallido⁽¹⁰⁰⁾.

Con todos estos esfuerzos cooperativos, en el Caribe se logró construir un muro de contención de las drogas y una reducción significativa de los migrantes transportados en balsas. En el caso de las drogas, encontraron un camino alternativo abriendo la ruta del Pacífico, fortaleciéndose los carteles mexicanos.

■ BRASIL

En el caso de Brasil se agrega la característica de que se ha desarrollado un gran mercado de consumo de drogas, particularmente de cocaína y marihuana, después de Estados Unidos y Europa⁽¹⁰¹⁾, donde las mafias han logrado generar estrategias de control territorial y terror en ciudades como Sao Paulo y Río de Janeiro, agregado a un gran tráfico de armas protegido por la corrupción policial⁽¹⁰²⁾. Para el caso de Río, por ejemplo:

⁽⁹⁷⁾ BOBEA, Lilian. «Organized and Disorganized Crime. Muertos *legales* and *ilegales* in the Caribbean». www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/ReVista, p. 57.

⁽⁹⁸⁾ MENDELSON FORMAN, Johanna. «La reforma al sector de la seguridad en Haití», en Lilian BOBEA (coordinadora). *La seguridad en el Caribe. Reformas y cooperación regional*. Woodrow Wilson Center, Fundación Guillermo Manuel Ungo. San Salvador, 2009: p. 81.

⁽⁹⁹⁾ RODRÍGUEZ BERUFF, Jorge. «El Caribe. La compleja coyuntura de la seguridad regional», en Hans MATHIEU y Catalina NIÑO (editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. *Op. cit.*, p. 116.

⁽¹⁰⁰⁾ KRUIJT, Dirk. «Vacíos de gobierno y Estados fallidos. El caso de Surinam», en Lilian BOBEA (coordinadora). *La seguridad en el Caribe. Reformas y cooperación regional*. *Op. cit.*, p. 137.

⁽¹⁰¹⁾ UNODOC. *La amenaza del narcotráfico en América*. ONU. Nueva York: 2008.

⁽¹⁰²⁾ ZALUAR, Alba. *Integração perversa. Pobreza e tráfico de drogas*. Editora FGV. Río de Janeiro: 2004.

«Dentro de las modalidades delictuosas habituales, se encuentran los secuestros extorsivos; asaltos a bancos, donde se observa el carácter profesional de las bandas; atracos a grandes grupos de automovilistas, perpetrados en puntos estratégicos, como túneles de la ciudad y lugares de detención obligatoria, y a edificios lujosos. Según fuentes policiales, parte de los traficantes huyeron de Copacabana luego de las primeras operaciones llevadas adelante por la Policía Militar. Entre las filas policiales hay quien cree que los tratantes de estupefacientes de la favelas Dona Marta y Chapéu Mangueira, en el barrio de Leme, ocupadas por la Policía Militar, pueden estar pensando en otras formas criminales»⁽¹⁰³⁾.

Sobre la dimensión que ha alcanzado la violencia del crimen organizado en Río de Janeiro informes del Instituto de Seguridad Pública del Gobierno del Estado calculan 31.000 muertes violentas entre 2007 y mediados de 2011. Se incluyen categorías como los homicidios culposos, la lesión corporal seguida de muerte, hasta «autos de resistencia», nombre dado a las muertes de supuestos delincuentes en enfrentamientos con la Policía. Todo esto se definió en Brasil como un «nuevo fenómeno criminal», o una «mexicanización», según autoridades del Estado⁽¹⁰⁴⁾. Sobre la acción de las Fuerzas Armadas en las favelas de Río de Janeiro, el general José Carlos de Nardo, primer jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de Brasil, señaló:

«La Constitución federal, en el artículo 142, permite actuar para garantizar la ley y el orden. Así, se establece la participación de las Fuerzas Armadas para tomar el control de las favelas de Río de Janeiro. Conforme a las recomendaciones, su uso en actividades de este tipo debe ocurrir de forma temporal y en un área restringida y predeterminada. Ese es precisamente el contexto bajo el cual las tropas federales actúan en las comunidades desfavorecidas de Río de Janeiro»⁽¹⁰⁵⁾.

Durante el primer período de gobierno del presidente Lula da Silva (2003-2006), este se había abstenido de emplear de forma directa a las Fuerzas Armadas para combatir a las mafias criminales en las calles. Sin embargo, el día primero de enero de 2007, al tomar posesión para su segundo mandato, señaló que, de acuerdo con el gobernador de Río de Janeiro, había tomado la decisión de emplear a las Fuerzas Armadas como una

⁽¹⁰³⁾ MARASCHIO, Luján Frank. «Brasil bajo el rigor del crimen organizado. Guerra urbana en Río de Janeiro», 16 de julio de 2009. www.lujanfrankmaraschiodifusionmyblog.wordpress.com

⁽¹⁰⁴⁾ FRAYSSINET, Fabiana. «Brasil. Crimen organizado ingresa a nueva etapa», 25 de agosto de 2011. www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=98950 Es preciso señalar que esta cantidad de muertes violentas en Río es superior a la de México, calculando los índices por 100 mil habitantes.

⁽¹⁰⁵⁾ «La defensa conforme a la doctrina. Entrevista con el jefe del Estado Mayor Conjunto de Brasil», *Diálogo*. www.dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/viewpoint/2011/10/01/feature-pr-02

necesidad inaplazable⁽¹⁰⁶⁾. Lula definió esta estrategia como de combate al «terrorismo» de las bandas criminales. Por su parte, la presidenta Dilma Rousseff lanzó un plan que integra la operación de las Fuerzas Armadas y las policías para enfrentar el crimen organizado en sus 16.000 kilómetros de frontera y afirmó que cooperará con los diez países con los que Brasil tiene colindancia. Mencionó que el Plan Estratégico de Fronteras, se incluye en la campaña para garantizar la seguridad pública en Brasil. «Esta no es una acción que busque transferir el problema de nuestras fronteras a los países vecinos. Es todo lo contrario»⁽¹⁰⁷⁾. Hacia noviembre de 2011, este plan se despliega «en la extensa línea limítrofe, transportes, aviones, logística e inteligencia, para atacar las bandas delictivas»⁽¹⁰⁸⁾. El Plan incluye acciones de cooperación bilateral prácticamente con todos los vecinos del país. Con Colombia y Venezuela esto se acordó en enero de 2012 y con Paraguay a inicios de marzo, en reuniones entre los ministros de Defensa respectivos⁽¹⁰⁹⁾.

En Brasil, los once estados con límites fronterizos se han involucrado con el gobierno federal a través de la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), institución que articula las acciones del gobierno federal con los estados. El Plan Estratégico de Fronteras está planificado para la actuación conjunta de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad disponibles en los estados. El Plan se suma a las dos operaciones de carácter permanente que actúan contra el crimen organizado en las regiones fronterizas del país: la «Operación Sentinela» y la «Operación Ágata». Según el ministro de Justicia brasileño, los países fronterizos han respondido de forma positiva a los planes de Brasil de combate al narcotráfico y tráfico de armamento. Afirmó, asimismo, que se ha reunido con responsables de Justicia e Interior del MERCOSUR, marco en el que han sido firmados importantes pactos con el objetivo en la seguridad de fronteras. Uno de ellos es el acuerdo entre Paraguay y Argentina. Firmaron la adhesión al plan estratégico los representantes de los estados: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul y Santa Catarina⁽¹¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁶⁾ «Resaltan en Brasil decisión de Lula de combatir el crimen organizado». Cable de la agencia Notimex. Sao Paulo: 2/01/2007.

⁽¹⁰⁷⁾ «Plan de Brasil contra el crimen organizado», 09 de junio de 2011. Cable de la agencia AFP.

⁽¹⁰⁸⁾ MARASCHIO, Luján Frank. «Brasil promueve megaoperación contra el crimen organizado», 25 de noviembre de 2011. www.lujanfrankmaraschiodifusionmyblog.wordpress.com

⁽¹⁰⁹⁾ «Brasil y Colombia realizarán acuerdo de fronteras para combatir el crimen organizado», 18/01/2012. Portal Brasil; «Brasil y Venezuela estrechan lazos en lucha contra narcotráfico y crimen organizado», 25 de enero de 2012. «Paraguay y Brasil firman acuerdo para combatir el crimen organizado», 10 de marzo de 2012.

⁽¹¹⁰⁾ «Brasil invertirá 37 millones de reales en plan de seguridad fronterizo», 15 de diciembre de 2011. www.infodefensa.com

Estos compromisos bilaterales fueron trasladados a la Cumbre de las Américas celebrada en mayo en Cartagena y a las plenarias de la UNASUR. En este sentido, es claro que en Brasil, al igual que en México, los países andinos y de Centroamérica, las Fuerzas Armadas están especializando su accionar hacia el combate al crimen organizado, con una elevada dosis de acción policíaca en las ciudades brasileñas y las fronteras⁽¹¹¹⁾.

A nivel de actividad transnacional, a través de Brasil se consolidan redes de comercio de cocaína hacia Europa, empleando como trampolín países de África Occidental como Nigeria. Esto hace de Brasil un punto estratégico entre los productores (países andinos) y los consumidores, de forma similar a como es la ruta países andinos, México, Estados Unidos⁽¹¹²⁾.

■ CHILE

En el caso de Chile, país que se ostenta como el que mejores índices de seguridad pública tiene de toda América Latina y de poca presencia de los carteles del narcotráfico, la Jefatura Nacional Antinarcóticos, instancia responsable de liderar el combate a los narcóticos, señaló en la cuenta pública de los años 2007 y el primer semestre de 2008 que fueron puestas a disposición del Ministerio Público 6.294 personas en calidad de imputados por infracción a la Ley 20000⁽¹¹³⁾. En este país han aparecido bandas criminales que, comparadas con las de otros países, se encuentran a nivel embrionario de organización. Estas bandas ostentan nombres como los «Cavieres», los «Guatones», los «cara de pelota», los «Phillips» y los «Guarenes».

Chile no se encuentra en la ruta del narcotráfico ni hacia los dos países consumidores más importantes, Brasil y Argentina, como hacia Europa, eso explica las bajas incautaciones y capturas de embarques de cocaína y marihuana. Clara Szczeranski, expresidenta del Consejo de Defensa del Estado, en el prólogo del libro *Conexiones mafiosas: el crimen organizado a las puertas de Chile*, menciona que los peligros del crimen organizado están en las puertas del país: «La puerta está abierta, y solo por razones de

⁽¹¹¹⁾ Ponencia de TRONCOSO, Valeska. «Política de Seguridad y Defensa en Brasil: el reto del crimen organizado en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)». Center for-Hemispheric Defense Studies, Conferencia Subregional. Santiago de Chile: 19-22 de julio de 2011. www.ucema.edu.ar/conferencias/download/cema_1_.pdf

⁽¹¹²⁾ MAZZITELLI, Antonio. *The New Transatlantic Bonanza: Cocaine in Highway 10*. Western Hemispheric Security Analysis Center, 2011.

⁽¹¹³⁾ SALAZAR SALVO, Manuel. *Conexiones mafiosas. El crimen organizado a las puertas de Chile*. Santiago: Editorial Mare Nostrum, 2008.

mercado y circunstanciales desventajas comparativas, no la han cruzado aún en tropel»⁽¹¹⁴⁾.

En Chile se afirma que muchos inversionistas de los países vecinos aprovechan el buen clima de inversión, el crecimiento de la economía y las facilidades financieras para blanquear el dinero. Las facilidades para el narcotráfico se dan de tres formas principales. En primer lugar, desde 1996, el Departamento de Estado ya había sugerido que Chile era un centro de lavado de dinero, tema que las autoridades chilenas reconocieron públicamente. En esos años fue público que el cartel de Juárez, de México, había establecido amplios contactos para crear empresas comerciales para lavar dólares, teniendo a su disposición instrumentos de inversión con muy poco control gubernamental. En junio de 1997, se publica en la prensa la muerte de Amado Carrillo, jefe del cartel de Juárez. Tras lo ocurrido, el enviado del cartel en Chile, Manuel Bitar, abandonó Chile. Algunos parlamentarios pidieron que se explicara cómo el cartel de Juárez había podido ingresar grandes cantidades de dólares sin ser detectados. Chile es el último eslabón de la cadena de actividades que conlleva el narcotráfico, pero existen múltiples sectores de la economía que son utilizados indirectamente por los lavadores de dinero. Los frentes más vulnerables a esta práctica son: sistema bancario, Bolsa de Comercio, casas de cambio, sector turismo y hotelería, sector de importaciones no tradicionales, telefonía, construcción, casinos e industria inmobiliaria.

La segunda modalidad que en Chile se emplea para favorecer el narcotráfico son sus amplias facilidades portuarias. Se destacan las amplias facilidades para la carga de contenedores que existe para las operaciones de contrabando provenientes de Perú, Bolivia y Colombia. Estas consisten en empaquetar cocaína refinada principalmente para ser exportada a través de los puertos marítimos con destino a Europa o Norteamérica. Esta situación potencia que los narcotraficantes usen a Chile para mover sus productos refinados hacia países desarrollados, a medida que otras vías se han ido cerrando en Perú, Bolivia o Brasil. Entre los puertos están los de Arica, Iquique, Antofagasta, Chañaral, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Puerto Montt y Punta Arenas⁽¹¹⁵⁾. La tercera modalidad es a través de la importación de insumos químicos precursores de las drogas, dado que en Chile no se conoce la existencia de plantíos de hoja de coca, lo que no atrae la atención de las instancias verificadoras de importaciones y exportaciones de los mismos⁽¹¹⁶⁾.

⁽¹¹⁴⁾ «Prólogo», SALAZAR SALVO, Manuel. *Conexiones mafiosas. El crimen organizado a las puertas de Chile*. Op. cit., p. 8.

⁽¹¹⁵⁾ Diario *La Tercera*. Santiago: 4 de marzo de 2000. p. 8.

⁽¹¹⁶⁾ «El lavado de dinero en Chile. Origen y consecuencias del narcotráfico en América Latina». Tomado de html.rincondelvago.com/lavado-de-dinero-en-chile.html

■ ARGENTINA

En el año 2008, una de las noticias policiales sobresalientes fue la captura de más de mil kilos de cocaína de máxima pureza, lista para ser exportada a España, encontrada en las instalaciones de una empresa en Avellaneda. La droga estaba oculta en el doble fondo de los carros de transporte de placas de plástico usadas para cubrir el césped de estadios durante actividades no deportivas. La firma Stad Cover Eventos fue varias veces contratada por los clubes River y Boca para proteger su césped cuando alquilan los estadios para recitales, para lo cual traen de España las placas, que luego reenvían con su cargamento adicional. El jefe de la banda fue quien acaparó la atención de la prensa, Ernesto Lorenzo, alias «Mayor Guzmán»:

«Lorenzo integró la Triple A, trabajó en el ex Batallón de Inteligencia 601, y llegó a ser el lugarteniente del paramilitar Aníbal Gordon, con quien participó de tareas sucias como el secuestro de Guillermo Patricio Kelly y el robo de obras de arte en un museo de Rosario. Por ese secuestro estuvo detenido hasta 1991. En 1995 fue nuevamente detenido por otros delitos –tenencia de armas de guerra y explosivos, robo de automotores y de obras de arte–. Pero pronto estuvo de nuevo en libertad. En 1997 fue el autor de una *Guía para padres y educadores contra las drogas*, que con el auspicio de Edcadassa, la empresa de Alfredo Yabrán, se distribuyó gratuitamente en las escuelas. Finalmente, en noviembre de 2001, fue nuevamente arrestado en Rosario, donde, a las órdenes de otro exjefe del servicio de inteligencia, Julio Alberto Sanguinetti, integraba una monumental banda de narcotraficantes que tenía su base en una quinta rodeada de un doble alambrado perimetral olímpico con púas, separados por un pasillo de dos metros por el que montaban guardia siete pastores alemanes, una ligustrina y una malla de media sombra que tapaba toda la visión hacia adentro y un doble portón de ingreso. Sanguinetti y Lorenzo tenían credenciales como funcionarios de la Secretaría de Seguridad Interior, de la Policía federal y de la Policía de Santa Fe. Otra de las sorpresas del operativo fue descubrir que el «cocinero» encargado del proceso de producción de la cocaína era José Orlando Mercado Solís (a) El Químico, que se suponía que estaba preso en Caseros. Nunca se explicó cuándo ni cómo escapó, aunque se sospechó que su presencia era una especie de «comisión laboral» acordada con el servicio penitenciario en el marco de las famosas «salidas laborales» de presos para delinquir en beneficio de sus guardianes. Un verdadero ejemplo de cooperación interfuerzas»⁽¹¹⁷⁾.

En Argentina, un lugar común en la prensa es reafirmar el enunciado de que el delito organizado siempre ha estado vinculado a las Fuerzas de Seguridad y las Fuerzas Armadas. Más aún cuando estas instituciones han sido severa-

⁽¹¹⁷⁾ «Quién dirige el crimen organizado en Argentina», 1 de enero de 2008, en www.bolsonweb.com/diariobolson/detalle.php?id_noticia=11052.

mente castigadas política y presupuestalmente desde el fin de los gobiernos militares desde 1985. Un editorial del diario *La Nación* de 2010 señaló:

«A partir de la experiencia internacional, el contexto permite concluir que nuestro país no está lejos de la influencia de este flagelo y de su instalación entre nosotros. La extendida corrupción, la destrucción de la mayoría de los organismos de control o el entorpecimiento intencional de su normal funcionamiento, el incremento de la pobreza y la inseguridad reinante son variables más que tentadoras para que hayamos sido elegidos como destino de actuación de la criminalidad organizada. La falta de una legislación precisa en la materia, la carencia de recursos adecuados para la investigación de este tipo de organizaciones, la descoordinación de las agencias del Estado en la prevención, persecución y represión de sus conductas y la connivencia de distintos estamentos, que deberían estar comprometidos en su lucha, crean un terreno fértil para que este cáncer esté creciendo en nuestro país. La ausencia de condenas por lavado de dinero, enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos o corrupción es otra demostración más de la existencia de una legislación meramente simbólica y de agencias del Estado atrofiadas, cómplices o inútiles»⁽¹¹⁸⁾.

Al inicio de su segundo mandato, la presidenta Cristina Fernández creó el Ministerio de Seguridad el 16 de diciembre de 2010 y puso al frente a Nilda Garré, exministra de Defensa. Una de las primeras medidas que tomó la flamante ministra fue incorporar a la Gendarmería (policía militarizada) y a la Prefectura Naval a los operativos de la Policía federal en el llamado segundo cinturón del conurbano bonaerense. El Gobierno señaló como justificación para crear el ministerio que el crimen organizado se había establecido en el país. Cabe destacar que debido a las restricciones a las Fuerzas Armadas para actuar en seguridad interna y realizar actividades de inteligencia, Argentina es de los pocos países donde no se ha recurrido a ellas para combatir el crimen común y organizado.

La información sobre el crecimiento del narcotráfico en Argentina señala que han aumentado las confiscaciones de embarques de cocaína. En 2010 se capturaron doce toneladas de cocaína, lo que lleva a algunos analistas a sostener que durante ese año habrían transitado por la Argentina más de cien toneladas. Entre algunas de las explicaciones está el crecimiento del consumo de cocaína en Europa, frente al estancamiento existente en el mercado estadounidense, lo que ha derivado en nuevas rutas por el sur, vía Venezuela, Brasil y la Argentina. El nuevo mapa del narcotráfico en Sudamérica, en su costa atlántica, en la que está inmerso de manera creciente la Argentina, se complementa con casos de sicariato entre carteles y paramilitares colombianos en 2008 en Buenos Aires, la detención y búsqueda de cuadros medios y altos de organizaciones de Colombia y México, así como una progresiva

⁽¹¹⁸⁾ «Avance del crimen organizado», 27 de mayo de 2010, editorial. www.lanacion.com

organización y fortalecimiento de micro carteles bolivianos y peruanos en barrios marginales de la capital argentina que distribuyen para el consumo local. Además, en lo que respecta a los niveles de consumo, la ONU identifica a la Argentina como líder en las estadísticas de consumo de la población joven a nivel latinoamericano. Asimismo, en el año 2008 surgió un masivo flujo de efedrina hacia México para la producción de metanfetaminas.

Al momento de analizar los flujos de drogas internacionales se hace evidente que la cocaína elaborada en Perú y Bolivia tiende a ser canalizada a Brasil, Argentina, Chile y Uruguay. Tanto sea como ruta para su posterior llegada al mercado europeo como para abastecer el creciente mercado interno en Brasil y Argentina⁽¹¹⁹⁾.

■ CONCLUSIONES

Uno de los grandes debates sobre la existencia de actividades criminales de diversa índole es sobre la libertad. Si hubiera cruce de fronteras libre, disminuiría el poder de las mafias de traficantes de personas. Si se liberalizaran algunas drogas, afirman algunos, se volvería un negocio legal, pagaría impuestos y no se matarían entre las mafias para competir por los mercados. Los expresidentes César Gaviria, Ernesto Zedillo y Fernando Henrique Cardoso señalan al respecto:

«Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas»⁽¹²⁰⁾.

Esta hipótesis tiene su dosis de verdad, pero también deben debatirse más a fondo. Los países no pueden fácilmente abrir fronteras, el riesgo es muy alto y hay migraciones fuera de control. Igualmente, legalizar las drogas sería dar una patente de corso a quienes se benefician mediante la destrucción de la salud de los consumidores. Estos son dilemas que dividen a los gobiernos, organismos internacionales, partidos políticos, padres e hijos, etcétera. Iberoamérica tiene muchas encrucijadas, pero las migraciones, las mafias y las drogas son algunos de los desafíos del siglo XXI con los que los Estados deben lidiar. En Estados Unidos la política hacia las drogas tiene dos carriles. Por un lado, el gobierno federal sigue impulsando la política de fortalecer a las Fuerzas Armadas en América Latina y de combatir a

⁽¹¹⁹⁾ CALLE, Fabián. «La Argentina y el nuevo mapa del narcotráfico internacional», 21 de noviembre de 2011. En www.infobae.com/notas/618112-La-Argentina-y-el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-internacional.html

⁽¹²⁰⁾ GAVIRIA, César; ZEDILLO, Ernesto y CARDOSO, Fernando Henrique. *Drogas y democracia. Hacia un cambio de paradigma*. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Río de Janeiro: 2009, p. 7.

los carteles de forma enérgica. Por el otro, a nivel de los Estados, se han aprobado legislaciones que autorizan el consumo de dosis mínimas, y se aprueba el empleo para usos medicinales. El 11 de febrero de 2012, el presidente de Guatemala habló de la necesidad de entablar un debate profundo sobre la efectividad de la guerra a las drogas, dado su evidente fracaso. Otto Pérez Molina ha encontrado eco en los presidentes de Honduras, El Salvador y Costa Rica. Con anterioridad, Evo Morales, al inicio de su primer gobierno en 2006, trató de llevar al seno de la ONU un proyecto de despenalización de la hoja de coca sin éxito, señalando el «valor ancestral» del consumo de la hoja de coca en los países andinos⁽¹²¹⁾. Posteriormente, a fines de 2011, el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, también se refirió a la necesidad de buscar opciones a la guerra contra las drogas. El debate sobre la posible legalización de las drogas lleva también a un planteamiento de construir nuevos equilibrios en las políticas públicas, entre la tolerancia, la prevención y la represión.

La mayoría de las convenciones internacionales firmadas por los Estados, como la de Palermo (diciembre de 2000), o la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), aprobada por los Estados del hemisferio adscritos a la Organización de Estados Americanos en 1986, observan limitaciones para luchar con efectividad contra las drogas. La CICAD tiene en su seno el Mecanismo de Evaluación Multilateral y el Observatorio Interamericano sobre las Drogas. Estos instrumentos diplomáticos han sido rebasados por la realidad⁽¹²²⁾. En la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, Colombia, en mayo de 2012, el grupo de presidentes favorables a abrir la discusión sobre políticas alternativas acerca del narcotráfico, encabezado por los presidentes de Colombia y de Guatemala, lograron su propósito de que el tema fuera incluido en la agenda de la Cumbre. La postura del Gobierno de Estados Unidos fue en contra de legalizar las drogas, pero favorable al debate. También en dicha cumbre se aprobó constituir el Sistema Interamericano contra el Crimen Organizado, a través de un centro que coordine los compromisos globales, hemisféricos y entre distintos países para hacer más efectiva la cooperación contra las organizaciones criminales. Este centro tendrá su sede en México⁽¹²³⁾.

Las transiciones a la democracia en la mayoría de los países se ven afectadas por la emergencia de los poderes ilegales, paralelos y clandestinos, además de que los gobiernos se ven obligados a recurrir a las fuerzas militares en la gran mayoría de los países, provocando una remilitarización en muchos de ellos, o una nueva militarización, como, por ejemplo, en México. Esto ha lle-

⁽¹²¹⁾ «Evo Morales defiende el valor ancestral de la hoja de coca», 12 de marzo de 2012. www.eltelegrafo.com.ec

⁽¹²²⁾ HOROWITZ Betty. «The Role of the Inter-American Drugs Abuse Control Commission (CICAD). Confronting the Problem of Illegal Drugs in the Americas», en *Latin American Politics and Society*, vol. 52, n.º 2, verano 2010.

⁽¹²³⁾ «Avalan frente regional contra crimen». *Excelsior*. México: 16 de abril de 2012.

vado a debates sobre la probable presencia de estados fallidos en gestación, por la incapacidad de los sistemas de seguridad, justicia, inteligencia y defensa para hacer frente a estos poderes. Este concepto, aplicado a otras realidades en el Este de Europa en los años noventa, o a algunos países africanos, ha sido rechazado por la mayoría de los gobiernos, aunque se ha reconocido que en muchos casos existen debilidades (como la corrupción), o la incapacidad para poder hacer frente a los poderes criminales, pues incluso en algunos pequeños estados como los del Caribe o los centroamericanos, tienen mayor poder de fuego que las propias estructuras policíacas o militares.

■ BIBLIOGRAFÍA

ACERO VELÁSQUEZ, Hugo (2011). *Citizen security, a challenge for the Americas*. Ottawa: FOCAL Policy Brief, junio 2011. http://www.focal.ca/images/stories/Acero_Citizen_security_a_challenge_for_the_Americas_June_2011_e.pdf

ACEVEDO, Carlos (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Consejo Nacional de Seguridad Pública de El Salvador. San Salvador.

AGUAYO, Sergio y BAILEY, John (1997) (coordinadores). *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*. Siglo XXI. México.

AGUILAR, Rubén y CASTAÑEDA, Jorge (2009). *El Narco: La Guerra Fallida*, Santillana. México.

American Civil Liberties of Florida. Ver: www.aclufl.org/spanish/derechos-Civiles/index.cfm

ANDERSEN, Martin Edwin (2011). «A Road Map for Beating Latin America's Transnational Criminal Organizations». Washington, D.C.: National Defense University. *Joint Force Quarterly* (JFQ). Issue 62, 2nd Quarter, July 2011: 81-88. <http://dodreports.com/pdf/ada546704.pdf>

ANDREAS, Peter (2004). «Illicit International Political Economy: The Clandestine Side of Globalization», en *Review of International Political Economy*, vol. 11, n.º 3, agosto 2004.

ARNSON, Cynthia y OLSON, Eric (2012) (editores). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Woodrow Wilson Center. Washington: 2012.

- ASTORGA, Luis (2005). *El Siglo de las Drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al nuevo milenio*. Plaza y Janés. México.
- ASTORGA, Luis (2007). *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*. Tusquets editores. México.
- BAILEY, John, and GODSON, Roy (2000) (editores). *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.
- BELTRÁN, Adriana (2009). «Crime & Insecurity in Central America». *Americas Quarterly*, Summer 2009.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl (2010). *Crimen organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C., México. www.seguridadcondemocracia.org
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, RODRÍGUEZ SUMANO, Abelardo y RODRÍGUEZ, Armando (2009) (editores). *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2009*. Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. México. www.seguridadcondemocracia.org
- BERMÚDEZ, Lilia (1987). *Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica*. Siglo XXI. México.
- BLACKWELL, Adam (2012). «Palabras en la Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Transnacional». Organización de Estados Americanos (OEA). México: primero de marzo de 2012.
- BLANCORNELAS, Jesús (2002). *El Cartel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa en la historia de América Latina*. Plaza y Janes. México: 2002.
- BOBEA Lilian (2009) (coordinadora). *La seguridad en el Caribe. Reformas y cooperación regional*, Woodrow Wilson Center. Fundación Guillermo Manuel Ungo. San Salvador.
- BOBEA, Lilian (2012). «Organized and Disorganized Crime. Muertos legales and ilegales in the Caribbean». *ReVista. Harvard Review of Latin America*. www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline
- CACIF, Fundesa, Fundación G (2012). *Drugs, Guns and Cash. Analysis and Proposals on How to Manage the Crisis in Central America*. Guatemala.
- CASAS-ZAMORA, Kevin. «Dirty Money. How to break the link between organized crime and politics». *Americas Quarterly*, Spring 2010, p. 57.
-

CASILLAS, R. Rodolfo (2005). *Trafficking Migrant Women and Minors at the Mexican Southern Border: An Exploration into an Unknown Reality. (Executive Summary)*. Washington, D.C.: Organization of American States. February 2005. [http://www.oas.org/atip/OAS/Mexico%20OAS-IOMResumen_ejecutivo_\(ingles\)_2.pdf](http://www.oas.org/atip/OAS/Mexico%20OAS-IOMResumen_ejecutivo_(ingles)_2.pdf)

Causa 1189. Fin de la conexión cubana. Editorial José Martí. La Habana: 1989.

COLE, James (2012). «Palabras en la Reunión Hemisférica de Alto Nivel contra la Delincuencia Organizada Transnacional». Organización de Estados Americanos (OEA). México: primero de marzo de 2012.

Congressional Research Service (2002), CRS Report to the Congress «Andean Regional Initiative (ARI). Assistance for Colombia and Neighbors». Washington: marzo 23, 2002.

CROKER, Chester A., OSLER HAMPSON, Fen and AALL, Pamela (2011) (editores). *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*. United States Institute of Peace Press. Washington.

DREYFUS, Pablo *et. al.* *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO Secretaria General. San José: 2007.

FLYNN, Stephen E. (1995). «Globalización del narcotráfico: las drogas y el crimen organizado». *Revista Occidental*, año 12, n.º 3, 1995.

Fundación Arias (2005). *The Face of Urban Violence in Central America*, Fundación Arias para la Paz. San José, Costa Rica.

GARAY, Luis Jorge, SALCEDO, Eduardo y DE LEÓN, Isaac (2010). *Illicit Networks Reconfiguring Status. Social Network Analysis of Colombian and Mexican Cases*. Fundación Método. Bogotá.

GARZÓN, Juan Carlos (2012). «El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican». Woodrow Wilson Center. Washington.

GAVIRIA, César, ZEDILLO, Ernesto y CARDOSO, Fernando Henrique (2009). *Drogas y democracia. Hacia un cambio de paradigma*. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Río de Janeiro.

GOOTEMBERG, Paul (1999) (editor). *Cocaine. Global histories*. Routledge. New York.

HOROWITZ, Betty (2010). «The Role of the Inter-American Drugs Abuse Control Commission (CICAD). Confronting the Problem of Illegal

- Drugs in the Americas», en *Latin American Politics and Society*, vol. 52, n.º 2, verano 2010.
- KALDOR, Mary (2001). *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- KILLEBREW, Bob y BERNAL, Jennifer (2010). *Crime Wars. Gangs, Cartels and U.S. National Security*. Center for A New American Century. Washington D.C.: septiembre 2010.
- KLEIN, Axel, DAY, Marcus y HARRIOT, Anthony (2004) (editores). *Caribbean Drugs. From Criminalization to Harm Reduction*. Ian Randle Pu. y Zed Books. Londres.
- KLEPAK, Hal (2005). *Cuba's Military 1990-2005. Revolutionary Soldiers During Counter- Revolutionary Times*. Palgrave MacMillan. Nueva Cork.
- KRUIJT, Dirk (2011). *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político de América Latina*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy. La Haya.
- LEAL BUITRAGO, Francisco (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Planeta. Bogotá: 2006.
- MATHIEU, Hans y NIÑO, Catalina (2010) (editores). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá.
- MATHIEU, Hans y NIÑO, Catalina (2011) (editores). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Fundación Friedrich Ebert. Bogotá.
- MAZZITELLI, Antonio (2011). *The New Transatlantic Bonanza: Cocaine in Highway 10*. Western Hemispheric Security Analysis Center.
- MUÑOZ, Heraldo (compilador) (1989). *A la espera de una nueva etapa*. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- NAÍM, Moisés (2005). *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Doubleday.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2002). *Commercial Sexual Exploitation of Girls, Boys and Adolescents in Guatemala*. Working Notebooks on Migration n.º 8. enero 2002.
-

- PERALES, José Raúl (2008) (editor). *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*. Woodrow Wilson Center. Washington.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Grupo Editorial Norma. Bogotá: 2004.
- RIBANDO SEELKE, Clare (2010). *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Congressional Research Service. RL33200, diciembre 9 2010. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf>
- RIBANDO SEELKE, Clare (2011). «Gangs in Central America». Congressional Research Service. Washington: enero 2011, p. 4.
- RIDING, Alan. «Brasil, paraíso de los narcos sudamericanos». *The New York Times*, tomado de *Excelsior*. México: 8 de junio de 1987.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2011). «Democracia, seguridad y crimen organizado». Documento de Referencia. Democracia para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo. *Diálogo Subregional de los Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana y México*. San José, Costa Rica, 11 al 13 de mayo de 2011. <http://www.kas.de/wf/doc/3832-1442-4-30.pdf>
- SALAZAR SALVO, Manuel (2008). *Conexiones mafiosas. El crimen organizado a las puertas de Chile*. Santiago: Editorial Mare Nostrum, 2008.
- SELSER, Gregorio (1982). *Bolivia. El cuartelazo de los coca dólares*. Mex-Sur. México.
- SOLÍS, Luis Guillermo y ROJAS ARAVENA, Francisco (editores) (2008). *Crimen organizado en América Latina y el Caribe*. Ed. Catalonia, FLAC-SO Secretaría General. Santiago de Chile.
- THOUMI, Francisco E. (2003). *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Woodrow Wilson Center Press, The Johns Hopkins University Press. Washington and Baltimore.
- THUOMI, Francisco (1997) (editor). *Drogas ilícitas en Colombia. Su impacto económico, político y social*. Ed. Ariel, PNUD. Bogotá.
- TULCHIN, Joseph S; SERBÍN, Andrés y HERNÁNDEZ, Rafael (1997) (editores). *Cuba and the Caribbean. Regional Issues and Trends in the Post-Cold War Era*. Woodrow Wilson Center, Washington y SR Books. Delaware.
-

TULCHIN, Joseph S. & SPACH, Ralph (2000) (editores). *Security in the Caribbean Basin. The Challenge of Regional Cooperation*. Woodrow Wilson Center, Lynne Rienner Publishers. Boulder.

TULCHIN, Joseph S.; BENÍTEZ MANAUT, Raúl, y DIAMINT, Rut (2006) (editores). *El Rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo libros. Buenos Aires.

UNODCCP *World Drug Report 2007*. United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention. New York: 2007, p. 14.

UNDP (2012). *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. Nueva York: 2012, p. 173.

United Nations Office on Drugs and Crime Global Report on Trafficking in Persons. UNODC (2009). Viena.

United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2011). «Campaña Corazón Azul contra la trata de personas». México.

United States Agency for International Development (2009) USAID. «Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reductions Components». USAID. Washington: 17 de abril de 2009. Pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACN233.pdf

United States Department of State (2007). Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. 1. Washington D.C.: marzo de 2007.

UNODC (2008). *La amenaza del narcotráfico en América*. ONU. Nueva York.

UNODC (2010). *Informe Mundial sobre las drogas 2009. Resumen Ejecutivo* Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen, ONU. Nueva York: p. 8. http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (2006) (editor). *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006*. Universidad Nacional de Colombia.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo (2011) (editor). *Fuerzas Armadas en la política antidrogas. Bolivia, Colombia, México*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

VILLALOBOS, Joaquín (2010). «Nuevos mitos de la guerra contra el narco», *Nexos*, enero de 2010. www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=72941

VILLALOBOS, Joaquín (2012). «Nuevos mitos de la guerra contra el narco». *Nexos*, enero de 2012.

WOODWARD, Bob (1988). *Las guerras secretas de la CIA*, Grijalbo, México.

World Bank (2011). *Crime and Violence in Central America: A Development Challenge. 2011*. http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLI

ZALUAR, Alba (2004). *Integração perversa. Pobreza e tráfico de drogas*. Editora FGV. Río de Janeiro.

Notas de prensa e Internet:

«Avance del crimen organizado», 27 de mayo de 2010, editorial. www.lanacion.com

«Brasil invertirá 37 millones de reales en plan de seguridad fronterizo», 15 de diciembre de 2011. www.infodefensa.com

«Brasil y Colombia realizarán acuerdo de fronteras para combatir el crimen organizado». 18/01/2012.

BRYAN, Anthony T. (2011). «Ganging up on Central America: Corporate Business as Usual?». *Bizjournalonline*, junio 2011. <http://bizjournalonline.com/?p=2095>

«Cocaine. Gun charges probed. Contras and U.S. Backers subjects of FBI inquire». *The New York Times*, 11 de abril de 1986.

CNN Expansión, 11 de marzo de 2009. www.cnnexpansion.com/actualidad/2009/03/11/el-chapo-entra-a-lista-forbes

«Conexión entre la CIA, los contras y la mafia colombiana» (1987). *Semana*, Bogotá: n.º 258, 14 al 20 de abril de 1987.

«Contras reported smuggling drugs». *The Miami Herald*, 21 de diciembre de 1985.

«Destruyen armas incautadas en los últimos 10 años». *Excelsior*, 19 de enero de 2010.

«Drug lord ‘El Chapo’ Guzman on Forbes’ most powerful list». *ABC News*, abril 4 2009.

«El lavado de dinero en Chile. Origen y consecuencias del narcotráfico en América Latina». Tomado de html.rincondelvago.com/lavado-de-dinero-en-chile.html

«Entrevista a Carlo Marcola, del Primer Comando de la Capital». *Diario O Globo*, 23 de mayo de 2007.

ESTEVEZ, Dolia, (2010). «Guerra es guerra. México desplaza a Colombia como receptor número uno de América Latina en ayuda militar para el combate al narcotráfico». *Poder*, 29 de enero de 2010, p. 2.

«Evo Morales defiende el valor ancestral de la hoja de coca», 12 de marzo de 2012. www.eltelegrafo.com.ec

CALLE, Fabian. «La Argentina y el nuevo mapa del narcotráfico internacional», 21 de noviembre de 2011. En www.infobae.com/notas/618112-La-Argentina-y-el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-internacional.html

FRAYSSINET, Fabiana, «Brasil. Crimen organizado ingresa a nueva etapa», 25 de agosto de 2011. www.ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=98950
Es preciso señalar que esta cantidad de muertes violentas en Río es superior a la de México, calculando los índices por 100.000 habitantes.

«Hillary ahora ve terrorismo». *Excelsior*, 17 de octubre de 2010.

«La defensa conforme a la doctrina. Entrevista con el jefe del Estado Mayor Conjunto de Brasil». *Diálogo*. www.dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/features/viewpoint/2011/10/01/feature-pr-02

«La telaraña del narcotráfico en Sudamérica». *Excelsior*. México: 13 y 14 de noviembre de 1983.

La Tercera. Santiago: 4 de marzo de 2000, p. 8.

MARASCHIO, Luján Frank. «Brasil bajo el rigor del crimen organizado. Guerra urbana en Río de Janeiro», 16 de julio de 2009. www.lujanfrank-maraschiodifusionmyblog.wordpress.com

MARASCHIO, Luján Frank. «Brasil promueve mega operación contra el crimen organizado», 25 de noviembre de 2011. www.lujanfrankmaraschiodifusionmyblog.wordpress.com

MCPHAUL, John. «Narcotráfico y violencia de las pandillas aumentan rápidamente en el Caribe Oriental», 27 de febrero de 2012. En www.dialogo-americas.com/es/articulos/rmisa/fewatures/regional_news/2012/02/27/aa-eastern-caribbean

ORDAZ, Pablo. «Entrevista: Álvaro Colom, Presidente de Guatemala: Los narcos nos están invadiendo», *El País*, 24 de mayo de 2011. http://www.elpais.com/articulo/internacional/narcos/nos/estan/invadiendo/elpepiint/20110524elpepiint_7/Tes

PASCUAL, Carlos. «Estados Unidos está totalmente comprometido con el combate al narcotráfico». *Reforma*, 4 de septiembre de 2009.

«Plan de Brasil contra el crimen organizado», 09 de junio de 2011, cable de la agencia AFP.

«Por la legalización de las drogas». *Nexos*, primero de octubre de 2010. www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=575417

«Quién dirige el crimen organizado en Argentina», 1 de enero de 2008. En www.bolsonweb.com/diariobolson/detalle.php?id_noticia=11052

«Rebeldes compran armas en Venezuela». *El Universal*. Caracas: 23 de noviembre de 2006.

«Resaltan en Brasil decisión de Lula de combatir el crimen organizado», cable de la agencia Notimex. Sao Paulo: 2/01/2007.

SAVENIJE, Wim and VAN DER BORGH, Chris (2009). «Gang violence in Central America: Comparing anti-gang approaches and policies». *The Broker*, Issue 13, marzo 2009.

SORIANO, Yago. «El servicio secreto de Uribe desmantelado», 1 de noviembre 2011. www.impre.com/la-gente-dice/viewArticle.action?articleId=281474978894858

TOKATLIAN, Juan Gabriel. «El crimen organizado crece, cambia y se perfecciona». *Clarín*. Argentina: 10 de abril de 2001.

CAPÍTULO QUINTO

LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN EL COMBATE CONTRA LA VIOLENCIA CRIMINAL

Sonia Alda Mejías

RESUMEN:

La lucha contra la violencia implica en estos momentos, concretamente en América Latina, a las Fuerzas Armadas, lo que supone una reconfiguración de su papel.

Palabras clave:

Violencia, Fuerzas Armadas, garantías democráticas.

ABSTRACT:

The fight against violence involves in these moments, specifically in Latin America, the armed forces, which means a reconfiguration of its role.

Key words:

Violence, armed forces, democratic guarantees.

■ INTRODUCCIÓN

Ante la participación de las Fuerzas Armadas (FAS) en la lucha contra el narcotráfico o la inseguridad ciudadana cabe preguntarse si no sería precisa una reconfiguración de las mismas. La respuesta no es fácil debido a la diversidad de realidades y de problemas de seguridad y defensa que tiene la región; sin embargo, si tenemos en cuenta la adopción generalizada de una estrategia de seguridad similar para combatir la violencia criminal, la pregunta no deja de ser oportuna, máxime cuando las FAS están directamente implicadas. En este sentido, no puede obviarse el peso que han adquirido, en los últimos años, las misiones desempeñadas por las corporaciones militares en seguridad interior.

En muchos casos estas misiones se desempeñan simultáneamente, atendiendo a amenazas como el narcotráfico, o el crimen organizado en general, la seguridad ciudadana y/o el desarrollo nacional. Los posibles efectos negativos que podría tener esta sobrecarga de misiones tan diferentes es lo que hace particularmente oportuna una posible reformulación, mediante la cual garantizar, cuanto menos, la profesionalidad de las corporaciones militares, así como el liderazgo civil. Para ello sería preciso llevar a cabo una adaptación no solo doctrinal y operativa, sino también institucional y legal que favoreciera un desarrollo competente de estas tareas y además fueran controladas y dirigidas por las autoridades civiles.

Pese a la diversidad regional señalada, la existencia de problemas de inseguridad comunes exige analizar la actual realidad, el tipo de amenazas existentes y las diferentes misiones que están llevando a cabo las corporaciones militares, ya que todos estos factores tienen implicaciones directas en la configuración de las propias Fuerzas Armadas, en particular, y en las democracias latinoamericanas, en general. Estas amenazas, como el crimen organizado, y particularmente el narcotráfico, han adquirido una extraordinaria dimensión en la región, y este, junto a la delincuencia común, son los responsables de los altos niveles de violencia criminal que soporta la región y que inciden directamente en la seguridad ciudadana.

De esta manera, mientras que es prácticamente improbable un conflicto interestatal y América Latina es considerada como una región de paz, al mismo tiempo, la región afronta uno de los mayores índices mundiales de violencia. Ante esta situación, la decisión de buena parte de los gobiernos latinoamericanos ha sido implicar directamente a las FAS para combatir estas amenazas. En México, Centroamérica y en la región andina, a excepción de Perú, las FAS, conjuntamente con la Policía, están volcadas en la lucha contra el crimen organizado y la seguridad ciudadana. Distinto es el caso del Cono Sur, donde la seguridad interior corre a cargo de fuerzas policiales,

aunque en Brasil, también las FAS, si bien de manera provisional, se han dedicado a misiones de seguridad interior en diferentes momentos. Cabe decir incluso que este nivel de implicación militar en estas misiones varía de país a país, pero según los casos, como el centroamericano, dicha implicación obliga a plantearse si es preciso llevar a cabo una profunda reconfiguración de sus FAS. Esta reconfiguración, en el grado y en la forma que sea preciso, debe estar orientada, en cualquier caso, a obtener las fuerzas represoras más adecuadas para estas amenazas y para que en su desempeño además queden asegurados derechos y garantías democráticos imprescindibles.

La seguridad interior no es una misión nueva para los militares de la región. Durante los sesenta y los setenta, en la Doctrina de Seguridad Nacional, en el contexto de la Guerra Fría, se asentó el principio del enemigo interior y los regímenes militares establecidos coparon la seguridad interior. Si bien en los ochenta, durante la transición democrática, se pretendió reducir el papel de los militares como parte del proceso necesario de desmilitarización. Sus misiones se restringirían a la defensa exterior y la profesionalización de la Policía haría posible su eficaz dedicación a la seguridad interior. Sin embargo, buena parte del problema fue el fracaso de la transformación del cuerpo policial. Su falta de preparación, de medios y la corrupción la incapacitaron para llevar a cabo su cometido. Por estos motivos, desde hace años, la Policía figura entre las instituciones más desprestigiadas para la ciudadanía.

En los noventa, a la imposibilidad de contar con una policía eficiente y profesional se sumó el incremento de la delincuencia en la región, la movilización social... factores que dieron lugar a replantear la vuelta de las FAS a cometidos de orden interno, si bien en un contexto político muy diferente y por unas motivaciones distintas a las del período de los regímenes autoritarios.

Para los objetivos planteados es imprescindible considerar las causas que explican tanto la dimensión del crimen organizado o de la inseguridad ciudadana como la forma de combatirlos. En la raíz de ambos problemas se encuentra la debilidad estatal, a partir de la cual se genera una dinámica que retroalimenta tanto el crimen organizado y, en consecuencia, el mismo problema de la debilidad del Estado. En efecto, no cabe duda que este factor es determinante para explicar la extraordinaria importancia adquirida por el crimen organizado o las maras y la delincuencia en general, así como para entender la incapacidad de los estados latinoamericanos para combatirlos que, desbordados por la situación, han recurrido a las FAS.

Además de las causas, no podemos dejar de considerar las consecuencias. La falta de preparación de las corporaciones militares para enfrentar tan-

tas misiones y tan diferentes favorecen la desprofesionalización de las FAS, formadas para enfrentar un enemigo exterior. Esta misma falta de preparación también puede dar lugar a la violación de derechos humanos en el desempeño de dichas misiones y, a su vez, el contacto con el crimen organizado también puede ser una vía para introducir la corrupción en la institución. A todos estos riesgos se suman las posibilidades de mayor autonomía que proporciona la suma de estas misiones en aquellas repúblicas donde la consolidación del liderazgo civil es todavía un reto pendiente, como así ocurre en numerosas repúblicas de la región.

Muchos analistas entienden que la situación de emergencia por la que atraviesan muchos países obliga forzosamente a la dedicación de las FAS a misiones de seguridad interior aunque no hayan sido entrenadas para estas tareas. Ciertamente es posible que la situación lo exija, ya que el Estado es incapaz de proporcionar otras soluciones o alternativas. No es posible quedarse cruzado de brazos, pero con más motivo es preciso insistir en las consecuencias que el recurso a las FAS puede acarrear y, de acuerdo a ello, abordar las reformas oportunas y establecer los mecanismos de control necesarios.

■ **CONTEXTO ACTUAL: DEMOCRACIA, PROSPERIDAD Y REGIÓN DE PAZ**

■ **Democracia y crecimiento económico**

América Latina vive su mejor momento desde el punto de vista del estado de sus democracias y de sus economías. Sin embargo, todo ello no parece suficiente para resolver las amenazas transnacionales que atraviesan toda la región y que incluso han llegado a desbordar los Estados de determinados países. El crimen organizado, particularmente el narcotráfico y la delincuencia criminal es, en este momento, la principal amenaza a la seguridad en América Latina. Pese a los esfuerzos por tomar el control sobre estos problemas, lo cierto es que no se abordan de manera sistemática cuestiones que son fundamentales para erradicar estas lacras. Es absolutamente imprescindible la cooperación multilateral y la integración regional, así como reformas estructurales y políticas integrales de desarrollo que, aunque sus efectos son a medio y largo plazo, son imprescindibles para enfrentar estas amenazas. El problema, entre otros, es que la ciudadanía exige resultados inmediatos y esta presión popular empuja a los gobiernos a adoptar políticas cortoplacistas de carácter básicamente represivo recurriendo incluso a las FAS. Sin embargo, los resultados de estas políticas son muy limitados, cuando no contraproducentes, al acabar contribuyendo a elevar los altos índices de violencia que padece la región.

Según el Latinobarómetro de 2010, el apoyo a la democracia ha alcanzado sus mayores cotas, creciendo de nuevo (61%) de la mano de la recuperación económica. Desde 2007 se ha detectado un crecimiento gradual y sostenido en este sentido⁽¹⁾. En todos los países la satisfacción con la democracia es superior a décadas anteriores, donde, con mayor o menor intensidad, se puso de manifiesto la falta de apoyo a los regímenes democráticos por parte de la ciudadanía⁽²⁾. Pero al apoyo y a la consolidación democrática es preciso sumar el auge económico actual que viven estos países. Los pronósticos que suponían que la región sería particularmente vulnerable a la crisis internacional se equivocaron por completo. Se ha mantenido un crecimiento ascendente entre 2003 y 2010, a excepción de 2009. Y la tasa del 5 % del pasado año permite liderar a América Latina, junto a Asia, la recuperación de los mercados internacionales⁽³⁾.

En ese contexto, desde el punto de vista social, la región estaría retomando la tendencia a la reducción de la pobreza que venía observándose desde 2003 y la disminución de los índices de desigualdad, con un aumento en los ingresos de las familias pobres y en el desarrollo de políticas sociales. Según el informe de 2010 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁽⁴⁾, la combinación entre el aumento en los ingresos laborales de los hogares pobres y las transferencias públicas, orientadas a aminorar el impacto de la crisis, permitió reducir la desigualdad en la región, aunque esta sea aún importante.

La diversidad regional también se pone de manifiesto desde el punto de vista político y económico. De tal manera que aún existen democracias que deben enfrentarse a serios retos y economías que deben realizar importantes cambios estructurales para reducir la pobreza y la desigualdad, ya que, pese a los datos positivos en este sentido, continúan siendo los problemas fundamentales de la región.

⁽¹⁾ Latinobarómetro. *Informe 2011*, <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>. Cabría apuntar el descenso al 58 % de apoyo que muestra este último informe. Los motivos son de diferente naturaleza, tanto políticos como económicos, pero posiblemente la persistencia de la desigualdad, pese al crecimiento, sea una de las principales causas.

⁽²⁾ ZOVATTO, Daniel. *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001*, <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>

⁽³⁾ Sobre la evolución del presente año, CEPAL. «Estudio Económico 2010-2011». <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> Consúltese la página de la CEPAL http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml Para estudios de años anteriores, véase la página de la CEPAL http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml

⁽⁴⁾ CEPAL. http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/de/agrupadores_xml/aes252.xml

■ Territorio de paz

A esta situación de prosperidad y optimismo actual, en materia de seguridad cabe añadir la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal. América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo xx. Los más recientes serían la guerra del Fútbol entre Honduras y el Salvador, en 1969, que duró 6 días o la guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se prologó durante cinco semanas, siendo los enfrentamientos interestatales más destacables de los últimos años.

Pese a esta buena convivencia, en estos años, persistió una importante corriente de opinión que insistió en el inédito nivel de división que habría atravesado la región. Sin embargo, aunque no es posible negar la existencia de diferencias, algunas con importantes niveles de tensión, estas debieron y deben ser relativizadas ante la capacidad demostrada por los países de la región para resolverlas pacíficamente. Los principales desencuentros son debidos a conflictos fronterizos y no son ninguna novedad, pues han mediatizado las relaciones de buena parte de los países latinoamericanos con sus vecinos, en algunos casos desde el siglo xix. Asimismo, cabe destacar las de carácter ideológico. Estas últimas son más novedosas y surgen, para algunos observadores, desde el momento en que Hugo Chávez, presidente de Venezuela, adquiere cierto liderazgo en la región y, además, un grupo de países se alinean en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos para Nuestra América (ALBA), iniciativa del mismo presidente Chávez. Las posibles divisiones regionales suscitadas por estas diferencias ideológicas tienen difícil solución, ya que estos gobiernos, tanto de países miembros del ALBA o no, han sido elegidos por voluntad popular y en alguna ocasión repetidamente, como ocurre en Venezuela, Bolivia, Ecuador y, muy recientemente, en Nicaragua.

Sin embargo, llegados a este punto cabe, quizás también, relativizar el nivel de división generado por estas diferencias ideológicas. En primer lugar, no hay que olvidar que todos los países sudamericanos del ALBA son miembros del resto de iniciativas y organismos no solo sudamericanos, sino también latinoamericanos, e incluso hemisféricos (ámbito en el que se incluye a Estados Unidos y Canadá), a excepción de Cuba. Lo que significa que pese a indudables diferencias y tensiones estas no hacen incompatible la participación de dichos países en otras iniciativas regionales o subregionales más allá del ALBA. Esta cuestión no es baladí, ya que la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)⁽⁶⁾, o incluso la Organización de Estados Americanos (OEA) han sido foros donde se han dirimido dife-

⁽⁶⁾ La UNASUR, producto de una iniciativa brasileña, es una organización formalizada en mayo de 2008 y está compuesta por doce países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana).

rencias y divisiones en las que se encontraban implicados también países miembros del ALBA.

Pero si parece difícil encontrar ejemplos en los que, por las diferencias ideológicas señaladas, pudiera hablarse –como algún analista ha sugerido– de un posible enfrentamiento de bloques en la región, por ejemplo, UNASUR *versus* ALBA; igualmente difícil resulta imaginar un enfrentamiento armado entre dos países. No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido el caso más paradigmático es el de Venezuela y Colombia, pero es también el más extremo y singular. No obstante, aunque algunos observadores en diferentes momentos de la pasada década han llegado a hacer cálculos sobre una posible invasión de Colombia por su vecino venezolano, se ha demostrado nuevamente la capacidad en la región para recomponer las relaciones entre países, y en la actualidad las relaciones han mejorado ostensiblemente.

Más significativo aún fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2009, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC en territorio ecuatoriano. Pese a las dificultades y las tensiones –incluso a nivel regional– que tuvieron lugar, ambos países han normalizado sus relaciones y en la actualidad desarrollan programas de cooperación fronteriza. Todos estos hechos no dejan de ser logros de la región, pese a las diferencias entre algunos de los países que la componen. Por supuesto que las tensiones y divisiones no son deseables y ciertamente las hay, pero no paralizan las relaciones intrarregionales ni bilaterales de la región. De ahí que, pese a la división, lo trascendente sea resaltar la capacidad para superarlas. Y en esta resolución de conflictos la UNASUR ha tenido una participación e influencia considerables.

La insistencia en analizar bajo una perspectiva crítica las visiones alarmistas no significa negar las diferencias de la región ni, sobre todo, las repercusiones que ello tiene en la seguridad del área. Sin embargo, todo indica que es bastante improbable que estas tensiones pudieran desembocar en conflictos interestatales.

■ AMENAZAS ACTUALES A LA SEGURIDAD: CRIMEN ORGANIZADO Y VIOLENCIA CRIMINAL

Mientras las posibilidades del ataque de un enemigo externo es una posibilidad remota, los conflictos intraestatales han desbordado a buena parte de los estados latinoamericanos. La región se enfrenta a una grave situación relacionada con los niveles de violencia e inseguridad generados por el crimen organizado y la delincuencia criminal, relacionada o no con el

crimen organizado. Hay que tener presente que, desde hace más de una década, América Latina ostenta niveles de homicidios que duplican los de cualquier otro continente.

Según el Latinobarómetro de 2011, la opinión de los ciudadanos pone de manifiesto el problema de la violencia y como lo viven⁽⁶⁾. Por ello, ya como el año pasado, según la misma fuente, no es de extrañar que, según los países, los latinoamericanos tengan más preocupación por la delincuencia que por el desempleo, llegándose a invertir la tendencia tradicional. En efecto, según el mismo estudio, mientras la delincuencia ha tenido un aumento sostenido en el tiempo, alcanzando en esta medición su punto más alto con 28%, el desempleo ha tendido a disminuir. Este año cae en tres puntos comparado con el 2010, pasando de 19% a 16%. En cuanto a la delincuencia, de los dieciocho países contemplados para la encuesta, en once de ellos, este es el principal problema⁽⁷⁾.

Bien es cierto que esta afirmación exige un examen por países que pondría de manifiesto las diferencias dentro de la región. Pero pese a dichas diferencias, tanto a nivel latinoamericano como por países, la violencia generada por el crimen organizado, el narcotráfico, las pandillas urbanas organizadas o maras y la delincuencia común son sin duda las principales preocupaciones percibidas por la población⁽⁸⁾. Esta violencia se concentra particularmente en las grandes ciudades. Como ejemplo más paradigmático valga el de la ciudad de Caracas, que junto a las centroamericanas, tiene uno de los índices más altos del mundo⁽⁹⁾.

Ciertamente este es un problema cuya dimensión y complejidad es diferente. México, Colombia y Centroamérica son algunas de las repúblicas y subregiones particularmente afectadas por esta lacra. Aunque también habría que establecer importantes diferencias entre estos países. De hecho, pese a las comparaciones entre Colombia y México, y a las similitudes

⁽⁶⁾ Sobre la violencia en América Latina, ROMANO, Ignacio (coord.). *Informe: el ranking de la violencia en América Latina. Una de las regiones más violentas del planeta*. 2005. <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/argentina/documentos/ranking.pdf> WAIL-SELFISZ, Julio. *Mapa da violência: Os jovens da América Latina*, Rio de Janeiro: UNESCO-Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008. De las cinco regiones más violentas del mundo, considerando el promedio de muertes violentas por cada 100.000 habitantes, entre 2004-09 en orden descendente figuran en primero, tercero y quinto lugar América Central, el Caribe y Sudamérica, respectivamente. Geneva Declaration on Armed Violence and Development. *Global Burden of Armed Violence 2011*. www.genevadeclaration.org.

⁽⁷⁾ *Informe 2011*. Corp. Latinobarómetro, pp. 72-74. <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>,

⁽⁸⁾ ALDA, Sonia. «El incremento de la violencia en América Latina y la impunidad con que se ejerce». *Atenea*. 14/01/11. http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_3726_ESP.asp

⁽⁹⁾ El Observatorio Venezolano de Violencia se dedica al análisis de este problema. <http://www.observatoriodeviolencia.org.ve/site>.

encontradas por algunos analistas, no parece que pueda hablarse de la colombianización de México, pues en este país la violencia está más localizada en ciudades y áreas concretas. En Centroamérica, mientras que hay países donde el crimen organizado y el narcotráfico están teniendo una extraordinaria repercusión, como en el llamado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), sin embargo, Costa Rica o Nicaragua no se encuentran en la misma situación, aunque también estén afectados por este problema. Pero indudablemente y pese a las diferencias, en cuanto a su dimensión y a las formas de afrontarlo, el crimen organizado es un problema que afecta, de manera determinante, a las instituciones estatales y a la sociedad en su conjunto en toda el área.

El crimen organizado contempla un conjunto de actividades y tráficos ilegales, de los cuales el narcotráfico es el más importante y rentable de todos ellos. Este es un sustancioso negocio al que están asociados otros, como el tráfico de personas, inmigrantes, prostitución, el tráfico de órganos, de armas...⁽¹⁰⁾. De este mundo también procede, y en numerosas ocasiones relacionado directamente con el tráfico de drogas, una delincuencia pandillera que es capaz de tomar el control de importantes áreas en el corazón mismo de las principales ciudades latinoamericanas⁽¹¹⁾.

Si todas estas actividades se desarrollan al amparo del narcotráfico, principal negocio ilegal de la región, no puede olvidarse el conjunto de delitos particularmente asociado a esta actividad, como el negocio de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos⁽¹²⁾.

Es todo este conjunto de actividades, más directa o indirectamente asociadas al narcotráfico y enmarcadas todas ellas dentro del crimen organizado, el responsable en buena parte de los índices de violencia en la región. Todos los estudios realizados en los últimos años han ido poniendo de

⁽¹⁰⁾ Para una caracterización del crimen organizado bajo una perspectiva genérica, MAGAZ ÁLVAREZ, Ricardo (ed.). *Crimen organizado transnacional y seguridad*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Madrid: 2001. Una visión también general pero centrada en América Latina, FLORES, Carlos y GONZÁLEZ, Samuel. «Democracia y crimen organizado»: ROJAS ARAVENA, Francisco. «Mayor presencia del crimen organizado: consecuencia de la crisis de gobernabilidad y el débil imperio de la ley», y MICHAEL BAGLEY, Bruce. «Globalización y crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe», en Luis. SOLÍS. G. y ROJAS, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*, pp. 51-94, pp. 95-108, p.p. 109-138, respectivamente.

⁽¹¹⁾ SOLÍS, L. G. «Pandillas juveniles y gobernabilidad democrática en América Latina y El Caribe», en SOLÍS. G. y ROJAS, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*, pp. 139-174.

⁽¹²⁾ FABIÁN SAIN, Marcelo. «Tendencias del crimen organizado en América Latina y El Caribe», en MATHIEU, H. y NIÑO, C., (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, 2010, pp. 316-317. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>

manifiesto no solo la existencia del problema, sino también la evolución ascendente experimentada por dicha violencia criminal.

■ **La debilidad estatal: causa de la violencia y consecuencia del recurso a las FAS para combatirla**

No hay una respuesta sencilla cada vez que se formula la pregunta sobre las causas de esta violencia y del crimen organizado. Máxime ahora cuando los datos políticos, sociales y económicos son inmejorables en la región. Es evidente que el problema no puede explicarse únicamente por la pobreza. De hecho, no siempre los mayores índices de violencia coinciden con los países más pobres. Tanto Brasil, líder regional con un enorme potencial económico y una prometedora proyección internacional, como Guatemala, uno de los países más pobres, se encuentran afectados por la violencia criminal. La comparación es difícil por la dimensión de las diferencias entre ambos países, pero también en Brasil, potencia emergente, este problema no deja de tener considerable gravedad, aunque sus repercusiones, por razones obvias, sean diferentes en un país u otro.

Bien es cierto que existen repúblicas donde dichos índices de inseguridad y violencia no son tan altos, como en Chile o Costa Rica. Ambos casos son países que destacan por su nivel de crecimiento y bienestar respecto al resto de la región. Por el contrario, Bolivia o Nicaragua poseen índices de inseguridad y de violencia inferiores a sus vecinos más próximos y, sin embargo, se encuentran entre los países más pobres de la región. Esta comparación pone de manifiesto la complejidad del problema y la imposibilidad de explicarlo mediante un único factor. Es preciso tener en cuenta numerosas variables de diferente naturaleza.

De manera que, sin negar la influencia que ejercen los factores económicos y sociales, y muy particularmente más que la pobreza la desigualdad, para entender la dimensión adquirida por el narcotráfico y el crimen organizado en la región es preciso también tener presente la debilidad estatal y, en consecuencia, la deficiencia institucional. Una realidad que, pese a las diferencias de grado e intensidad, afecta a toda la región⁽¹³⁾ y proporciona más ventajas al crimen organizado que las que ofrecen un estado fallido, a pesar que comúnmente se considere a dichos estados como el espacio natural para el terrorismo internacional o el crimen organizado⁽¹⁴⁾.

Esta debilidad da lugar a que dentro del país afectado se puedan dar situaciones como la inexistencia del Estado en enormes extensiones de te-

⁽¹³⁾ FLORES PÉREZ, Carlos. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: CIESAS, 2009.

⁽¹⁴⁾ STEWART, Patrick. *Weak Links, Fragile States, Global Threats and International Security*, Oxford: University Press, 2011.

territorio, lo que facilita que incluso el crimen organizado tome el control del territorio y/o bien que exista representación estatal pero su debilidad impida el establecimiento del imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos. Un hecho que genera desprotección e impunidad para los ciudadanos y afecta directamente a la gobernabilidad, así como a principios básicos democráticos, pero que es muy favorable para el crimen organizado.

Esta debilidad genera vacíos estatales que han favorecido la configuración de un orden informal nutrido de una cultura política basada en las relaciones personales, no institucionales, y en el acomodo de las normas según las circunstancias particulares y clientelares⁽¹⁵⁾. Como consecuencia de ello no debe suponerse una situación anárquica, más característica de un estado fallido, sino que, al contrario, queda garantizado un orden, aunque en ocasiones sea la informalidad y no la ley y las instituciones quienes lo aseguren⁽¹⁶⁾. Con ello se crea la mejor de las situaciones posibles para el crimen organizado, ya que el Estado es incapaz de controlar sus actuaciones y además estas se ven favorecidas por la informalidad existente. La corrupción es una herramienta fundamental a la que es posible recurrir cuando existen estos espacios de informalidad y se beneficia de ellos toda la sociedad, tanto gobernantes como gobernados. Con ello cabe la posibilidad de corromper instituciones, tanto del ámbito público como privado, y a sus representantes para lograr impunidad y protección para todo tipo de criminales.

A ello habría además que sumar la disponibilidad para el crimen organizado de un mínimo de infraestructuras que facilitan el desarrollo de las actividades necesarias para hacer rentables los tráfico ilegales, ya que estos estados –en la medida que son débiles, pero no derruidos ni fallidos– son capaces, con mayor o menor eficacia, de desarrollar un mínimo de infraestructuras, que irían desde una red viaria y de comunicaciones a garantizar la existencia de un sistema bancario y financiero en funcionamiento con acceso a los mercados globales, como de hecho garantizan las repúblicas latinoamericanas.

Bajo el contexto descrito, además de pensar en zonas aisladas, como espacios ideales para el crimen organizado, este también tiene posibilidad de desenvolverse en las barriadas marginales de las grandes ciudades. Así, en mayor o menor medida, dependiendo del control del Estado tanto en zonas rurales como en urbanas, el crimen organizado ha podido llegar a suplantar a las instituciones estatales prestando unos servicios y una pro-

⁽¹⁵⁾ WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006.

⁽¹⁶⁾ Sobre la convivencia de un orden formal e informal y su operatividad véase ESCALANTE, Gonzalo. «Especulaciones a partir del concepto de Anomía». http://www.robertexto.com/archivo14/anomia_estado.htm

tección a la ciudadanía que el Estado nunca le ha brindado. La consecuencia de ello puede ser lograr el apoyo social gracias a la prestación de estos servicios. Con ello se asegura su afianzamiento y, en consecuencia, será aún más complicada su erradicación.

La falta de control y de fortaleza institucional se manifiesta en múltiples ámbitos; por ejemplo, como consecuencia de la debilidad de una estructura fiscal y de la fragilidad de los mecanismos de regulación y control estatal de las finanzas y de la economía real, el narcotráfico ha podido utilizar sin mayor dificultad estas economías, e incluso llegar a controlarlas. De ahí que en determinados países afectados de especial manera por una atrofiada y débil estructura estatal, como en el Caribe y Centroamérica, el narcodinero puede llegar a hacer inviables estos países, ya que logra crear «poderes fácticos que dominen territorios y población y coopten o sustituyan al Estado. Allí cualquier capo con unos cientos de millones puede comprar o poner de rodillas a policías, jueces, empresarios, periodistas, generales, y hasta presidentes»⁽¹⁷⁾.

En efecto, esta lógica antiestatal no solo deja territorio y ciudadanos sin protección, sino que también afecta a los comportamientos de los representantes estatales. La falta de convicción de estos en las mismas instituciones que representan les hace vulnerables a la corrupción. Un problema que no solo afecta directamente a los cuerpos de seguridad, sino también al resto de la esfera estatal y a sus tres poderes. La corrupción es un instrumento de gran utilidad para la infiltración del crimen organizado en las mismas estructuras estatales y así poder contar con la connivencia de los representantes institucionales y facilitar su expansión y consolidación. Esta debilidad se manifiesta en todas las instituciones estatales, incluidas aquellas relacionadas con el sistema de seguridad.

Otra de las consecuencias derivadas de la falta de capacidad de control estatal es la impunidad bajo la cual se viola una profusa legislación penal⁽¹⁸⁾, que el Estado es incapaz de aplicar. Es esta impunidad la que en buena parte explica no solo los índices de violencia, sino también la forma de ejercerse, ya que estos actos delictivos pueden llegar a ser auténticas ostentaciones de poder y espectaculares gestos de fuerza realizados a diario.

⁽¹⁷⁾ VILLALOBOS, Joaquín. «Centroamérica y El Caribe peligran convertirse en una narco-región». *El País*, 31/05/2010. http://www.elpais.com/articulo/internacional/Centroamerica/Caribe/peligran/convertirse/narco-region/elpeuint/20100531elpeuint_1/Tes

⁽¹⁸⁾ Bajo el término de neopunitivismo se pretende poner de manifiesto la ola generalizada en la región relacionada con el endurecimiento de penas ante esta violencia criminal, PASTOR, Daniel R. (ed.). *Neopunitivismo y neoinquisitorialismo: un análisis de las políticas y prácticas legales violatorias de los derechos fundamentales del imputado*. Buenos Aires: ADOC, 2008.

Pese a lo dicho en términos generales, es imprescindible contemplar también en este aspecto las diferencias según los países, pues no caben generalizaciones para toda la región. Así, por ejemplo, pese a que el narcotráfico es un grave problema tanto en México como en Centroamérica la república mexicana, a pesar de todo, no es un estado fallido y, sin embargo, Guatemala sí es un candidato a convertirse en un estado fallido o narco-estado, aunque por el momento no lo sea. En efecto, el problema del narcotráfico en México en buena medida se debe a la incapacidad del Estado de lograr el monopolio legítimo de la fuerza y el obligado control del territorio; sin embargo, este problema se circunscribe a un determinado territorio. El ejemplo más emblemático de esta situación es Ciudad Juárez, en Chihuahua. De manera que es el grado de debilidad estatal lo que explica la diferencia de la situación de México con Centroamérica. En el caso guatemalteco la debilidad institucional determina que el narcotráfico pueda tener mayor penetración en el Estado y en la sociedad y alcanzar una situación de mayor gravedad, al punto de correr el riesgo de poder llegar a controlar los estados centroamericanos.

Pero si la debilidad institucional es una de las principales causas que explican la implantación del crimen organizado y la violencia criminal, al mismo tiempo también es un factor indispensable para entender las limitaciones existentes para su combate. Por el mismo motivo que progresan estas amenazas, tampoco se pueden combatir con eficacia. De hecho, las instituciones que deberían dedicarse a ello, como las Fuerzas de Seguridad, se encuentran desbordadas e impotentes. La Policía carece de efectivos suficientes y los que están disponibles adolecen de la formación adecuada y tienen escasa conciencia de servicio público, además de bajos sueldos, factores que en su conjunto les hace vulnerables a la corrupción.

A ello es preciso sumar la inexistencia de políticas públicas integrales de seguridad interior. En buena parte de los países de la región, hasta el momento, ha sido dominante la desestructuración y la autonomía de los cuerpos de seguridad. Todos ellos síntomas evidentes de los vacíos institucionales que afectan a los estados débiles y, en consecuencia, a la efectividad de la lucha contra las nuevas amenazas. La consecuencia ha sido el desgobierno en materia de seguridad ante la inexistencia de una instancia gubernamental superior especializada, encargada de la formulación de políticas y estrategias de control del crimen organizado y del narcotráfico, así como en la implementación de dichas políticas. Este aspecto explica en buena parte que la seguridad se entienda, en exclusiva, como una cuestión únicamente policial⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ DAMMERT, Lucía. «El desafío del liderazgo civil en seguridad pública». *Pensamiento Iberoamericano*, n.º 2. <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/2/61/2/el-desafio-del-liderazgo-civil-en-seguridad-p-blica.html> SAIN, Marcelo. «La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo». *Nueva Sociedad*, mayo 2009, pp. 1-69, <http://www.nuso.org/userView/notas/sain.pdf>

Por su parte, el ámbito de la justicia es inoperante, está colapsado y en buena parte es corrupto. Una situación no muy diferente a la del sistema penitenciario, donde las cárceles se han convertido en centros de aprendizaje del crimen organizado, y las maras, el hacinamiento y las condiciones infrahumanas en ellas es la generalidad. Sin embargo, la institucionalización y el fortalecimiento de estas instituciones, relacionadas estrictamente con la seguridad y la justicia, no sería suficiente para combatir estas amenazas. Es preciso un proceso de reconstrucción estatal en su conjunto. De esta manera sería posible poder prestar diferentes servicios al ciudadano y evitar así que el crimen organizado acabe sustituyendo al Estado y sea una organización criminal quien finalmente proporcione servicios a la población, lo que además les asegura apoyo social. Es imprescindible una reconstrucción institucional integral que garantice los derechos de todos los ciudadanos a lo largo de todo el territorio.

El fortalecimiento de la institucionalidad estatal y de la profesionalidad de sus representantes neutralizaría los medios fundamentales de implantación del crimen organizado tanto en el seno del Estado como en la misma sociedad. Sin embargo, este proceso requiere de tiempo y las exigencias de protección inmediata, por parte de la ciudadanía, han impulsado a los gobiernos a buscar otras opciones, como la dedicación de las FAS a misiones relacionadas con la seguridad interior. Situación que está generando lo que F. Rojas Aravena ha llamado la «superposición entre las políticas de defensa y seguridad»⁽²⁰⁾. Esta solución, en muchos casos, se ha considerado como inevitable ante la emergencia por abordar la realidad alcanzada; sin embargo, no cabe duda que en un contexto como el descrito puede tener efectos e implicaciones tanto para las propias FAS como para la sociedad en su conjunto.

■ La seguridad multidimensional y el desdibujamiento entre la seguridad interior y exterior

Si la impotencia estatal es una causa importante para entender la dimensión adquirida por la violencia criminal; este mismo factor también explica la incapacidad para combatirla. Ante esta situación, el recurso a las FAS se ha justificado en la medida en que son consideradas como la única institución represora capaz de hacer frente a los problemas de violencia criminal. Esta tendencia, sin embargo, lleva consigo el riesgo de la militarización de la seguridad interior, una posibilidad que puede ser reforzada por la interpretación interesada que, en los últimos años, se ha venido realizando en torno al amplio concepto de la seguridad humana.

⁽²⁰⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco. «El riesgo de superposición entre las políticas de defensa y seguridad». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008 http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf.

troamérica, en la inmigración, y los países andinos, en la lucha contra el narcotráfico. A esta agenda se suma la «supernueva agenda», en la cual las amenazas como el terrorismo han quedado más postergadas⁽²³⁾ ante la dimensión adquirida por el crimen organizado y la violencia criminal en la región⁽²⁴⁾.

No obstante, pese al cambio de prioridades, habría que sumar la permanencia del mismo concepto de multidimensionalidad, bajo el cual en América Latina se legitima una tendencia que viene favorecida por la fuerza de los hechos. En efecto, para buena parte de los especialistas, la adopción de este nuevo concepto de la seguridad respalda la actual dedicación de las FAS a misiones relacionadas con la seguridad interior y el desarrollo⁽²⁵⁾. Esta interpretación interesada tiene como principal consecuencia el riesgo de *militarizar la seguridad interior y securitizar la agenda social*.

No obstante, también hay acuerdo en reconocer que no es tanto la doctrina en sí la que favorece la dedicación de los esfuerzos militares al ámbito interno como la interpretación interesada que los gobiernos de la región han realizado sobre esta. De hecho, la adopción de la Seguridad Humana no necesariamente ha tenido estos efectos en otros lugares y no por casualidad coinciden con realidades que gozan de fortaleza estatal y solidez institucional. Por el contrario, la existencia de un entramado institucional débil es un factor fundamental para que la adopción de dicho concepto haya significado la dedicación de los militares al desempeño de tareas que el resto de las instituciones estatales no son capaces de asumir tanto en materia de seguridad interior como en cuestiones de desarrollo.

En América Latina, ante la falta de políticas de seguridad pública y la incapacidad para hacer cumplir la ley, se han empleado estos nuevos conceptos de seguridad para legitimar la asignación de estas misiones a las FAS. El agravante es que además de que los ejércitos desempeñen tareas propias del ámbito civil el poder civil tampoco regula, planifica, reglamenta, controla y establece límite a la actuación militar.

⁽²³⁾ Aunque en buena parte de los países latinoamericanos, desde el 11 de septiembre, incorporaron como amenaza el terrorismo a sus discursos y a su agenda, lo cierto es que no es un problema grave para la región.

⁽²⁴⁾ HIRTS, Mónica. «La fragmentada agenda de (in)seguridad regional», en VV.AA. *Seguridad y Democracia. Programa de Cooperación en Seguridad Regional*. La Paz: Fundación Frederick Ebert, 2006, pp. 35-45.

⁽²⁵⁾ Sobre las opiniones vertidas a este respecto. *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*. Seminario Internacional. FLACSO. Chile: 20-22 de agosto 2003. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>. También SEPÚLVEDA, Isidro (ed.). *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007.

La propuesta gubernamental de que sean las FAS quienes proporcionen seguridad o se ocupen de tareas relacionadas con el desarrollo es aplaudida por la población quien, desprotegida, impotente y escéptica reclama soluciones a corto plazo. La percepción ciudadana es que la Policía se encuentra desbordada, por su incapacidad y falta de profesionalidad, de ahí que buena parte de la población considere necesaria la intervención de la FAS para combatir el crimen o restablecer el orden público. La misma incapacidad institucional que también justifica su atención sobre las necesidades sanitarias, de educación o de infraestructura de determinadas áreas rurales del país⁽²⁶⁾. Es esta visión la que empuja a muchos gobiernos a reformular las misiones de las FAS para que dediquen sus esfuerzos a estas tareas. No debe olvidarse que en América Latina las FAS cuentan con una de las cotas de mayor confianza institucional desde la transición democrática, a mucha distancia de la Policía u otras instituciones, como la Justicia⁽²⁷⁾.

Por su parte, las FAS, si bien no han solicitado llevar a cabo estas misiones, generalmente han sido receptivas a desempeñarlas por su anhelo de encontrar nuevas misiones que justifiquen su papel después del fin de la Guerra Fría. De esta forma, bajo esta nueva concepción que articula seguridad y desarrollo, los militares se consideran implicados en los conflictos sociales, en el desarrollo y/o la inseguridad generada por la delincuencia y el crimen organizado. Con ello tiene lugar «una redefinición de sus roles, ya no de guardianes sino de reconstructores de la nación, facilitadores, propiciadores y protectores de los intereses internos e individuales»⁽²⁸⁾.

■ LAS FUERZAS ARMADAS COMO GARANTES DE LA SEGURIDAD INTERIOR Y DEL DESARROLLO NACIONAL

La insistencia, desde las primeras páginas, en relación a la diversidad regional exige contemplar la cuestión tratada por subregiones y países. Con ello se pretende analizar cuáles han sido las opciones adoptadas por los gobiernos latinoamericanos para combatir estas amenazas. Ciertamente

⁽²⁶⁾ En cualquier encuesta ciudadana invariablemente la mayoría de la población considera que las FAS deberían intervenir en el orden interno, en caso de que no lo hagan. Valga como ejemplo Perú, donde el 71% de los encuestados consideraban deseable y positiva esta intervención. *Informe anual 2010 sobre seguridad ciudadana. El legado del gobierno de Alan García: un país más inseguro*. Instituto de Defensa Legal. <http://www.seguridadidl.org.pe/publicaciones/Informe%20Seguridad%20Ciudadana.%202010pdf.pdf>

⁽²⁷⁾ Esta confianza en las FAS y desconfianza en la policía y la justicia se repite invariablemente desde la transición democrática. Véase para el periodo 1995-2011. *Informe 2011*, p. 51. www.latinobarometro.org

⁽²⁸⁾ BOBEA, Lilian. «¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policiliación militar. Tendencias e implicaciones», en *Políticas de Defensa: desafíos externos y restricciones internas*. Buenos Aires: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002, p. 30. <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LIBROfinal.pdf>

los casos en los que se han orientado las misiones militares a la seguridad interior son suficientemente numerosos como para hablar de una tendencia en ese sentido, aunque, en efecto, el Cono Sur deba ser considerado como una excepción.

Bajo dicha tendencia es posible constatar desde la dedicación militar al combate del crimen organizado y a la violencia criminal hasta la participación de las FAS en el desarrollo nacional. Mientras que la primera es una tarea nueva, no es el caso de ésta última, ya que cuenta con una tradición instalada en la región, a partir de la década de los sesenta. Desde entonces, en mayor o menor medida, en la mayoría de las repúblicas latinoamericanas las FAS contribuyen al desarrollo mediante múltiples tareas, que abarcan desde obras públicas hasta campañas educativas, sanitarias o incluso productivas.

■ Lucha contra el crimen organizado y contra la inseguridad ciudadana

Si comenzamos el análisis desde el norte, el caso de México y Centroamérica presentan importantes similitudes, ya que las FAS han sido destinadas a combatir el crimen organizado y muy particularmente el narcotráfico, así como a contrarrestar la violencia criminal en general. En toda el área mesoamericana se reproduce el patrón de guerra contra el crimen organizado, en el que se encuentran implicados, además de la Policía, los militares.

El origen del problema se encontraría en la sustitución de los carteles colombianos por los mexicanos para la distribución de cocaína, fundamentalmente a Estados Unidos. A ello habría que sumar las consecuencias que trajo consigo, a principios del siglo XXI, el incremento del comercio de cocaína, pues los carteles comenzaron a enfrentarse por el producto y por sus cuantiosas ganancias derivadas de su comercialización. Esta distribución se había llevado a cabo mediante los grandes carteles del golfo de México y del Pacífico, que al fragmentarse, de dos (en 2000), a seis (en 2010) y aumentar en número comenzaron a competir por el negocio. Esta es una de las causas que explica la guerra sin cuartel iniciada entre ellos y los altos niveles de violencia que se registran en determinadas áreas del país.

En este tráfico Centroamérica tiene un papel fundamental como territorio de paso, de manera que, como el entonces presidente de Guatemala, Álvaro Colom, manifestó, los países centroamericanos se encuentran «estrangulados» en medio de dos rutas que corren por el Pacífico y el Atlántico hasta Estados Unidos. A ello hay que sumar la expansión del narcotráfico mexicano a territorio centroamericano, muy particularmente el llamado «Triangulo del Norte», integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras. En concreto, la frontera de Guatemala con México está creando parti-

bandas⁽³²⁾. La actuación militar, desde entonces, no ha sido muy diferente y realiza misiones muy similares en Ciudad Juárez, otro de los puntos neurálgicos de la violencia criminal en México⁽³³⁾.

Por su parte, los gobiernos centroamericanos han puesto en marcha, en los últimos años, planes de represión como los de «mano dura», 2003 y «supermano dura», 2004, en El Salvador; «Libertad Azul», en Honduras, o «La Escoba», en Guatemala. En la actualidad los tres países están aplicando planes de seguridad basados en políticas fundamentalmente represoras y no preventivas y en cada uno de ellos se ha ido potenciando la participación de las FAS, junto a la Policía, en el ámbito interno⁽³⁴⁾. De esta manera en Guatemala, en 2011, las FAS han combatido a los carteles mexicanos y detenido a sus miembros⁽³⁵⁾, o igualmente han sido destinadas a patrullar, junto con la Policía, las ciudades⁽³⁶⁾. Estas misiones son muy similares a las desempeñadas por las FAS de los países vecinos.

Indistintamente de la orientación ideológica de los diferentes gobiernos centroamericanos, ninguno ha modificado la tendencia de integrar a las FAS en la seguridad interior e incluso se ha potenciado. En El Salvador, su presidente, Mauricio Funes, en cada renovación del plan de seguridad, aprobado bajo su presidencia, ha aumentado la presencia y las competencias de las FAS⁽³⁷⁾. En Honduras se ha dado un paso más y, si anteriormente el Ejército podía apoyar a la Policía en operaciones de prevención del delito, acaba de ser aprobada una ley en la cual los militares podrán ejecutar arrestos, allanamientos y registro de vehículos. Además, podrán

⁽³²⁾ *El País*, 7/01/07.

⁽³³⁾ Sobre la dimensión del narcotráfico y la política de seguridad, BENÍTEZ, Raúl. «México: el combate al narcotráfico, la violencia y las debilidades de la seguridad nacional», en MATHIEU, H y NIÑO, C (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, pp. 221-241. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf> BENÍTEZ, Raúl y RODRÍGUEZ, Armando. «México: Perspectivas de la estrategia del combate al crimen organizado, opinión pública y sociedad civil», en MATHIEU, H Y NIÑO, C (eds.) *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, pp. 221-241 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

⁽³⁴⁾ AGUILERA PERALTA, Gabriel. «Enfrentar la violencia con mano dura: políticas de contención en Centroamérica». *Pensamiento Iberoamericano*, 2, 2008, pp. 125-140.

⁽³⁵⁾ ALDA, Sonia. «Los estados débiles contra el crimen organizado». *Infolatam*, 10/02/11. <http://www.infolatam.com/2011/02/10/david-contra-goliath-o-los-estados-debiles-contra-el-crimen-organizado/>

⁽³⁶⁾ «Patrullaje conjunto militar-policial comienza en las calles de Guatemala». 28/07/10, <http://centinela66.wordpress.com/2010/07/28/patrullaje-conjunto-militar-policial-comienza-en-las-calles-de-guatemala/>

⁽³⁷⁾ ALDA, Sonia. «Estrategias comunes de la izquierda y la derecha en las políticas de seguridad pública: la represión y la implicación de las FFAA. El Salvador», *Atenea*, 17/05/10. http://www.revistatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_2119_ESP

participar en la lucha contra el narcotráfico y cooperar en el combate al terrorismo, tráfico de armas y crimen organizado⁽³⁸⁾.

Pero el área mesoamericana tampoco es una excepción; en la región andina, también desde hace años, las FAS tienen como misión la lucha contra el narcotráfico, principal actividad del crimen organizado. En el área andina se concentra la producción de cocaína de toda la región; en concreto, Colombia, Bolivia y Perú son los principales centros de producción de coca, mientras que en Ecuador y Venezuela las actividades delictivas se han concentrado en su distribución. Ecuador, muy particularmente en el norte del país, se ha convertido en un punto importante para el tránsito de cocaína, compuestos químicos y suministros para la guerrilla. En Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y las llamadas Bacrim, bandas criminales, son quienes se encuentran implicadas en la producción y distribución de esta droga. Por su parte, Venezuela es una de las principales plataformas para la distribución de la droga a Europa.

En esta región, al igual que en México o Centroamérica, también la financiación de planes de seguridad por Estados Unidos ha sido muy importante, así como su influencia en la manera de combatir el narcotráfico. Se considera que es Estados Unidos quien introduce en la región la militarización de la lucha contra el narcotráfico como principal forma de combatirlo. El caso más paradigmático sin duda es Colombia, donde los norteamericanos han canalizado su ayuda a través del Plan Colombia desde 1999. Desde mediados de siglo pasado se inicia en este país un proceso inexorable de policialización de las FAS y de militarización de la Policía. Uno de los motivos fundamentales ha sido la conflictividad interna en el país, que llegó a su máxima expresión con la guerra de guerrillas que se inició en los sesenta. A este conflicto interno ha de sumarse la importancia de la producción y comercialización de cocaína por los carteles de la droga en los ochenta y, por último, a la implicación de la guerrilla también en este «negocio». La complejidad de esta situación, sumada a la debilidad del Estado colombiano, explica la particularidad colombiana y la indiferenciación de roles entre las FAS y la Policía⁽³⁹⁾.

Por otros motivos y bajo otras circunstancias, el resto de la región, en mayor o menor grado, también se ha sumado a esta tendencia desde hace tiempo. Incluso Venezuela, Bolivia y el Ecuador, pese a que sus respectivos gobiernos actuales son muy críticos con Estados Unidos y

⁽³⁸⁾ «A pesar de temores, Honduras saca a sus militares a la calle». http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111130_honduras_militares_policia_en.shtml?print=1

⁽³⁹⁾ VARGAS, Alejo. «La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior», en *Atlas de las Defensa*. Buenos Aires: RESDAL, 2008, pp. 165-167. Para una visión más general sobre el conflicto y el papel de las FAS, véase del mismo autor, *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas*. Medellín: 2010.

con la influencia que ejerce en la región, no han dudado en asumir plenamente la estrategia de lucha propuesta por los norteamericanos para combatir el narcotráfico. Sin excepción, ninguno de los tres gobiernos citados han dudado en volcar buena parte de las tareas de sus respectivas FAS en este objetivo y muy principalmente en el combate al narcotráfico. Sin embargo, no se ha restringido solo a esta tarea. De manera progresiva y más recientemente, conforme los índices de violencia y de alarma social se han ido incrementando, las FAS en estos países se han incorporado también a la seguridad ciudadana, realizando patrullajes junto a la Policía.

En Ecuador se está llevando a cabo desde el 30 de septiembre de 2010, cuando tuvo lugar una revuelta policial contra el Gobierno. El mecanismo legal empleado para poner en práctica estas patrullas fue, primero, un decreto que imponía un estado de excepción de sesenta días y, posteriormente, mediante una orden judicial. Desde entonces los soldados también hacen incluso detenciones en «hechos flagrantes»⁽⁴⁰⁾.

En Venezuela, mediante la «Operación Bicentenario», desde 2010, las FAS también realizan este cometido. El relanzamiento de este plan en el presente año ha significado no solo un aumento de la participación militar, sino también de sus competencias. En relación a estas, amparada en la nueva reforma de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, por decreto presidencial, se amplían las atribuciones de los militares para ejercer labores de seguridad ciudadana y policía preventiva, hasta el punto de que una de las funciones de la Fuerza Armada Nacional es «ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal»⁽⁴¹⁾. A ello habría que sumar también la cooperación de la milicia nacional bolivariana⁽⁴²⁾ en el mantenimiento del orden interno⁽⁴³⁾. También en Bolivia, las FAS, además de estar dedicadas a la lucha contra el narcotráfico, se han incorporado,

⁽⁴⁰⁾ http://www.elcomercio.com/seguridad/patrullaje-militar-Quito-vacio_0_568143395.html, 8/10/11. En principio, los militares están facultados legalmente para hacer aprehensiones. Los detenidos son entregados de inmediato a la Policía para que se legalice el procedimiento.

⁽⁴¹⁾ Art. 4. Este particular puede suceder de dos maneras: cuando una ley le asigne esa función específica a los militares o cuando el presidente así lo decida, en su condición de comandante en jefe. Sobre esta cuestión véase MAYORGA, Javier I. «Ley Habilitante: toda la FAN tendrá funciones de investigación penal». *El Universal*, 23/3/11, <http://www.reportero24.com/2011/03/ley-habilitante-toda-la-fan-tendra-funciones-de-investigacion-penal/>

⁽⁴²⁾ La milicia nacional bolivariana tendría como objetivo el entrenamiento de la ciudadanía, para su participación en la defensa y seguridad del país. Su definición, organización y misión se encuentra en el capítulo V de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Bolivariana.

http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=es&gbv=2&rlz=1W1CYBA_esES349&gs_sm=e&gs_upl=843l8031l0l8203l43l4l10l3l13l1l1266l1844l0.4.5l9l0&q=cache:SlitN1v81rhUJ:http://www.comandoantidrogas.mil.ve/DESCARGAS/LOFANB.doc+venezuela+definicion+de+milicia+bolivariana&ct=clnk

⁽⁴³⁾ *El Universal*, 23/3/11. <http://www.reportero24.com/2011/03/ley-habilitante-toda-la-fan-tendra-funciones-de-investigacion-penal/>

junto a la Policía, al patrullaje en las principales ciudades del país desde el año pasado⁽⁴⁴⁾.

El caso de Perú presenta cierta excepcionalidad, ya que en principio las FAS no se dedican a la seguridad interior, pues es una misión reconocida en exclusiva a la Policía. Sin embargo, aun siendo esto así, determinada legislación específica deja espacio suficiente para la intervención militar en seguridad interior. El Decreto legislativo n.º 1095 contempla la posibilidad de que las FAS intervengan en el ámbito interior bajo el estado de emergencia. En la práctica esto ha significado que en el valle del río Apurímac y Ene (VRAE) las FAS estén dedicadas de manera permanente al combate del narcotráfico y del terrorismo, gracias a la prórroga del estado de emergencia, como así ha ocurrido por última vez el pasado mes de noviembre de 2011⁽⁴⁵⁾. Bajo el mismo marco del decreto se contempla no solo que las FAS puedan luchar contra el narcotráfico, sino también ocuparse de otras tareas de orden interno. Así lo reivindican algunos sectores que, apelando al Decreto 1095, han solicitado la ampliación a otras áreas y ciudades la declaración del estado de emergencia para que los militares «salgan a la calle» y combatan la violencia⁽⁴⁶⁾.

No solo eso, en los últimos meses se ha pretendido ir más allá y se ha propuesto incluso ampliar el mencionado decreto, con el fin de aumentar las competencias de las FAS, así como la de reforzar las que ya viene realizando. En este sentido, se pretende que los militares intervengan en situaciones de conflictividad social o frente a la minería ilegal. Concretamente de acuerdo a este objetivo se han presentado dos proyectos de ley a finales de 2011⁽⁴⁷⁾. Sin embargo, pese a estas presiones, el presidente Ollanta Humala se ha negado a esta posibilidad al considerar que la seguridad ciudadana es una competencia de la Policía⁽⁴⁸⁾. De manera que por el momento

⁽⁴⁴⁾ *Los Tiempos.com*. <http://eju.tv/2011/12/500-militares-reforzam-tareas-de-seguridad-ciudadana-en-santa-cruz/9/11/10>.

⁽⁴⁵⁾ *El Comercio*, 6/11/2011. <http://elcomercio.pe/politica/1329313/noticia-ejecutivo-corrige-descuido-prorroga-estado-emergencia-vrae>

⁽⁴⁶⁾ *El Comercio*, 10/09/11 <http://elcomercio.pe/politica/1288580/noticia-congresista-reggiardo-pide-declarar-emergencia-seis-zonas-pais>

⁽⁴⁷⁾ *IPS*, 15/12/11. <http://ipsnoticias.net/wap/news.asp?idnews=99686> Aunque los proyectos cuentan con un importante apoyo en el Congreso, lo cierto es que hay sectores que han mostrado su oposición, véase http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2011/17-11/proyectos_militarizacion.htm

⁽⁴⁸⁾ *La Capital*, 15/09/11 http://www.capital.com.pe/2011-09-15-ollanta-humala-fuerzas-armadas-no-son-para-seguridad-ciudadana-noticia_403974.html Respecto a la política de seguridad de Ollanta Humala, ALDA, Sonia. «Pros y contras de la política de seguridad de Ollanta Humala», 10/09/11 http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_5687_ESP.asp. En una entrevista a *El País* el presidente hace explícito de nuevo este planteamiento, al afirmar que es la Dirección Nacional de Drogas (DIRANDRO) quien ha de encargarse de este problema y no las FAS como explícitamente declara. <http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirandro/inicio.html> *El País*, 22/01/11, minuto 04:39-04:49 del video de la entrevista mencionada.

http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/22/videos/1327240591_842230.html

Perú sería una excepción, ya que las FAS no están dedicadas a garantizar la seguridad ciudadana y su acción en el combate al narcotráfico se reduce a un área específica, el VRAE, sometida al estado de emergencia. Queda por ver si ante la presión de la opinión pública y del Congreso Ollanta Humala cambiará finalmente su posición.

Respecto al Cono Sur y a Brasil habría que señalar importantes diferencias respecto a la forma de enfrentar las nuevas amenazas, pero lo cierto es que podría afirmarse una tendencia dominante basada en la dedicación de las FAS a misiones de defensa exterior, sin implicación en la seguridad interior. De hecho, no por coincidencia, las FAS de estos países tienen una muy particular dedicación a las misiones internacionales, con bastante distancia respecto al resto de la región.

El caso más representativo es el argentino. Todas las disposiciones legales separan tajantemente las tareas de seguridad interior de la defensa externa, y esta última se circunscribe a las FAS. Pese a que la implicación de estas en seguridad interior ha sido un debate recurrente, en determinadas coyunturas, los gobiernos democráticos argentinos han mostrado la misma decisión respecto a esta cuestión y no han tenido esta tentación. En 2001, pese a los episodios de violenta agitación y de movilización social que precedieron a la renuncia de Fernando de la Rúa, las FAS no solo no intervinieron para reprimir, sino que se mantuvieron en un discreto segundo plano limitándose a declarar su respaldo al régimen constitucional⁽⁴⁹⁾. En el caso del crimen organizado, aunque ha ido en aumento en los últimos años, si bien en menor medida que en Centroamérica o los Andes, tampoco se ha recurrido a la corporación militar para su combate. Ante esta amenaza y el aumento de la violencia criminal en general se ha creado recientemente el Ministerio de Seguridad mediante el cual se pretende diseñar políticas integrales de seguridad para combatir la violencia criminal.

Chile y Uruguay se encontrarían enmarcados dentro de esta tendencia. Sus FAS no desempeñan misiones de carácter interior, si bien se contempla la posibilidad de realizar tareas de apoyo en situaciones de desastres naturales, como así tuvo lugar en el terremoto de 2010, en Chile⁽⁵⁰⁾.

Brasil presenta ciertas diferencias, ya que sus FAS han combatido la inseguridad, el crimen organizado y el narcotráfico; sin embargo, la tendencia es la

⁽⁴⁹⁾ UGARTE, José Manuel. «El rol de las Fuerzas Armadas y las situaciones de crisis política, económica y social», ponencia presentada en el VI Seminario sobre Investigación y Educación en Estudios de Seguridad y Defensa. REDES 2003. Santiago de Chile: octubre de 2003, http://seguridadregional-fes.org/upload/0903-001_g.pdf

⁽⁵⁰⁾ Para esta región puede consultarse BARTOLOMÉ, Mariano. «El empleo de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo y de la criminalidad organizada». <http://www.redintercol.org/Bartolome-Mariano-Cesar-Empleo-Fuerzas-Armadas-combate-contra-terrorismo-criminalidad.pdf>

de restringir las tareas militares a la defensa. El ejemplo más significativo de estas incursiones militares en seguridad interior ha sido su actuación en los barrios marginales de las grandes ciudades, como en Río de Janeiro y Sao Paulo. La primera gran participación militar tuvo lugar a finales de 1994 en la ciudad carioca y se denominó «Operación Río». Sin embargo, ciertamente es preciso apuntar que en la medida en que la capacidad policial se ha ido potenciando, en la misma proporción, la dedicación de las FAS al combate de la criminalidad urbana ha ido disminuyendo. En este sentido destaca la Fuerza Nacional de Seguridad (FNS), un cuerpo de élite que adquiere fuerza a partir de 2007 o las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) que comenzaron a actuar en Río de Janeiro, en 2008, con buenos resultados.

Esta reorientación de la defensa hacia amenazas externas se expresa de manera explícita en 2005 con el Decreto n.º 5484 la Política de Defensa Nacional. No obstante, esto no ha significado el fin de las intervenciones militares en las favelas, como en Río de Janeiro, justificadas, de manera temporal, por la dimensión y el poder alcanzado por el crimen organizado. De hecho, el Gobierno de Dilma Rousseff ha ampliado hasta junio de 2012 las operaciones de las FAS en los asentamientos de Río de Janeiro, en este caso, con miras al Mundial de Fútbol 2014. Decisión que sin embargo no ha modificado el planteamiento establecido por Lula de pretender restringir la participación militar a la defensa, ya que como considera el actual ministro de la Defensa, Celso Amorim: «el trabajo de pacificación de las comunidades no está entre las tareas primordiales de las Fuerzas Armadas», si bien su participación ha sido justificada «en apoyo a la seguridad del Estado»⁽⁵¹⁾.

■ Contribución al desarrollo nacional

Si a estas tareas le sumamos las del desarrollo nacional, como otra misión propia del ámbito interno, no cabe duda que hay una sobrecarga de misiones militares. Existe una importante tradición en toda la región respecto al desempeño de esta misión. Podría afirmarse que, en la práctica, la totalidad de las constituciones latinoamericanas consideran la contribución al desarrollo nacional como una misión militar. Desde la década de los sesenta los militares vienen desempeñando tareas relacionadas con las obras públicas, campañas de sanidad, de alfabetización... No obstante, en la actualidad, cabría señalar como casos particularmente extraordinarios el venezolano y, en este momento, muy especialmente, el boliviano, donde las FAS contemplan el desarrollo nacional como su principal misión. A diferencia de la región, pese a que la misión desempeñada es la misma, su justificación sería diferente, ya que está enmarcada dentro de una concepción de la defensa articulada a partir del antiimperialismo y el nacionalismo.

⁽⁵¹⁾ «Rousseff prolonga el control militar de las favelas». *Infobae.com*, 25/10/11. <http://america.infobae.com/notas/36479-Rousseff-prolonga-el-control-militar-de-las-favelas>

Evo Morales, presidente de Bolivia, desde el comienzo de su gobierno en 2006 ha insistido como Hugo Chávez, presidente de Venezuela, en construir una alianza entre el pueblo y las FAS. El objetivo en ambos gobiernos, con un discurso idéntico, ha sido que los términos de esta relación debían invertirse con respecto al pasado. Según esta visión, frente a una enemistad histórica entre el pueblo y las FAS, debido a la influencia que EEUU y la oligarquía habrían tenido sobre los militares, era imprescindible establecer una relación de unidad entre ambos.

Los objetivos de esta unión también coinciden y se basarían en la realización de una «revolución democrática», como así la han calificado ambos gobernantes. Bajo esta relación cívico-militar, pueblo y FAS, se convierten en los principales actores para defender e implantar un proyecto político y social bajo los principios mencionados. No obstante, para la realización de este objetivo común las funciones son distintas. Mientras que las FAS se implicarían en el desarrollo nacional, como un medio de implantar los avances de la «revolución democrática», la ciudadanía, por su parte, participaría en la defensa del país ante un ataque imperialista, para asegurar los progresos de la revolución⁽⁵²⁾. De esta manera quedaría justificada la particular dedicación de las FAS al desarrollo militar.

Por lo que respecta al Ejército venezolano esta misión no solo se refleja en la Constitución de 1999, sino también en la actual ley orgánica. El nivel de implicación militar en este proyecto acabó por otorgar a los militares la formulación y, especialmente, la ejecución de las políticas sociales del Gobierno. De igual manera, en Bolivia, esta alianza pueblo-FAS implica directamente a estas últimas en la realización de un proyecto de «cambio, de transformación y de justicia social que necesita y reclama el pueblo para liberarse de la dependencia, del neocolonialismo político y económico, la miseria, el atraso... y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales», según su presidente.

Bajo este planteamiento se aprecia una evolución en la que progresivamente han ido aumentando exponencialmente las competencias y las misiones militares de carácter social, económico e incluso productivo. Así, las FAS vienen realizando campañas de vacunación, alfabetización, formando batallones ecológicos, repartiendo bonos para la población más desfavorecida o dando pasos para que el servicio militar se convierta en la «universidad de los pobres», gracias a la formación en oficios que adquirirían los reclutas. Pero tampoco es en absoluto despreciable la dedicación a tareas industriales o productivas, como el ensamblaje de tractores. Este último cometido se

⁽⁵²⁾ Para un análisis de esta relación y las diferencias entre ambos gobiernos en relación a los términos de reciprocidad entre pueblo y FAS, ALDA, Sonia. «El alcance de las propuestas de los populismos de izquierda en el control civil de la Defensa», en SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, pp. 317-340.

entiende solo como un primer paso, ya que, según el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas en 2009, el general José Luis Cabas, «Mañana la meta de nuestra singladura serán los tractores, pasado mañana los camiones y automóviles, más adelante la industrialización, aprovechamiento del litio, la producción de sus derivados y químicos. Nuestras empresas empujarán el tren del desarrollo que es política de nuestro presidente y del Estado boliviano». Esta aspiración se corresponde con la ambición de Morales de convertir las FAS en una «gran empresa de desarrollo»⁽⁵³⁾.

Ciertamente los casos venezolano y boliviano, al que habría que sumar el cubano, son los más extremos. En el resto de la región si bien prácticamente todas las corporaciones militares llevan a cabo este tipo de misión es preciso apuntar que no se da el mismo nivel de dedicación. Así mismo la justificación también es diferente. Sin embargo ya sea justificado por el antimperialismo y el socialismo del siglo XXI o por un concepto multidimensional de seguridad no parece muy conveniente que los militares desempeñen tareas propias de instituciones civiles o cuanto menos que no sean éstas quienes dirijan estas operaciones, al ser ámbitos relacionados con la sanidad, la educación, obras públicas...

De nuevo hay que señalar la debilidad estatal para entender porqué son los militares quienes asumen el control y la dirección de estas misiones. Sin olvidar que no son misiones desempeñadas de manera coyuntural o excepcional, sino que recaen de forma sistemática en los militares, muy particularmente en las áreas de difícil acceso. De esta manera se configura una inercia que perpetua la debilidad de las instituciones y del rol civil.

■ IMPLICACIONES DERIVADAS DE LAS MISIONES MÚLTIPLES Y EN SEGURIDAD INTERIOR DESEMPEÑADAS POR LAS FAS

Descrita la situación actual de inseguridad que se da en la región y consideradas las amenazas y las misiones que están llevando a cabo las FAS, conviene considerar las implicaciones que puede tener tanto para las propias corporaciones militares como para los regímenes democráticos latinoamericanos.

Respecto a las instituciones militares, vistas las misiones que desempeñan, la primera observación que cabe hacer es la sobrecarga de misiones, para las que no siempre están preparadas ni formadas adecuadamente. Cuestión que favorece la desprofesionalización, así como la eficacia y la eficien-

⁽⁵³⁾ Para la evolución del caso boliviano, ALDA, Sonia. «Los cambios en las Fuerzas Armadas y la Defensa en la «revolución democrática» de Evo Morales», en MATHIEU, H y NIÑO, C (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, pp. 221-241. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

cia de las mismas⁽⁵⁴⁾. Pero a ello es preciso sumar otros riesgos como los que lleva consigo el contacto con el mundo criminal, cuya principal herramienta de progresar es la corrupción. Son varios los casos denunciados en este sentido en las FAS de México, Colombia o Perú, entre otros.

Sin embargo, pese a la gravedad de estas implicaciones, no es posible contemplarlas de manera aislada ni restringir el problema a las instituciones militares. Es preciso tener presente que las misiones de las FAS en seguridad interior puede proporcionar a los militares espacios de autonomía funcional y corporativa que forzosamente obstaculizan la conducción civil de la defensa, uno de los retos que persisten en las democracias latinoamericanas. Las relaciones civiles-militares han de entenderse como un elemento que contribuye a la gobernabilidad y a la convivencia democrática. Sin el control civil, en tanto elemento imprescindible para regular estas relaciones, ningún proceso de democratización está completo.

Las políticas y las preocupaciones en relación a estas cuestiones han cambiado desde el inicio de la transición democrática. Mientras que desde la década de los noventa el interés se concentró en el establecimiento de las relaciones civiles-militares y el control civil de la defensa, sin embargo, a partir de mediados de la década de 2000 las preocupaciones y los esfuerzos se han reorientado hacia la renovación del equipamiento militar, ante un nuevo escenario nacional e internacional. Parte de esta renovación viene determinada por la preocupación común de combatir las nuevas amenazas, no obstante, los efectos derivados de estas nuevas prioridades pueden tener consecuencias negativas en la democratización de la defensa, en la medida en que las relaciones civiles-militares han pasado a un segundo plano, aunque su regulación no esté del todo resuelta.

Ciertamente a partir de las transiciones democráticas ha tenido lugar una importante transformación en América Latina en el ámbito de las relaciones civiles-militares. La subordinación militar al poder civil es un hecho y en la actualidad es impensable la posibilidad de un golpe de Estado militar. El golpe de Estado perpetrado en Honduras, en junio de 2009, no necesariamente contradice esta afirmación. Pese a los temores de algunos observadores sobre una posible vuelta al pasado, donde estas actuaciones eran más la norma que la excepción, todo indica que este caso es, aunque lamentable, una excepción. En realidad lo ocurrido en Honduras no revela tanto la ambición de los militares latinoamericanos de volver al poder como los problemas pendientes que mediatizan las relaciones civiles-militares.

⁽⁵⁴⁾ El Presidente Ollanta Humala en referencia a las diferencias entre la formación de un soldado y un policía señala que «un soldado no sabe distinguir un saco de harina de uno de PBC o cocaína». «Entrevista al Presidente Ollanta Humala». *El País*, 22/01/11. http://internacional.elpais.com/internacional/2012/01/22/videos/1327240591_842230.html, videominuto 04:39-04:49

Si bien en distinto grado y con importantes diferencias, según los casos nacionales, en términos generales los militares han conservado, aún después de las transiciones democráticas, espacios de autonomía funcional y corporativa. Muy posiblemente todo ello sea consecuencia de la manera en que se operó la transición en América Latina, ya que la vuelta de los militares a los cuarteles se logró, en muchos países, a cambio de la concesión de determinados privilegios y de espacios propios de gestión. El resultado ha sido limitado, pues si bien con ello se logró que desapareciera la amenaza de golpe de Estado, por el mismo motivo no se ha logrado el pleno control político de las FAS ni la dirección civil de la defensa que debe existir en toda democracia.

El control civil es la única vía posible para restringir esta autonomía y el medio de lograr dicha democratización. Sin embargo, junto a posibles resistencias militares ante la amenaza de ver reducido este espacio autónomo, hay que tener muy presente la falta de voluntad y de iniciativas políticas por parte de los gobiernos civiles. En realidad, el principal factor que explica dicha autonomía es la falta de control por parte de los poderes del Estado sobre la defensa y las FAS. Estas actitudes explican que haya países donde aún no se haya logrado plenamente la instauración de ministerios de defensa con la suficiente capacidad y competencias para dirigir la política de defensa y/o donde no exista el necesario control parlamentario, y/o que la justicia militar continúe siendo independiente de la jurisdicción ordinaria, cuestiones todas imprescindibles para asegurar el liderazgo civil. De acuerdo a las diferencias subregionales hay repúblicas con alguna o, cuando no, con varias reformas pendientes en este sentido. Sin embargo, pese a esta situación, la priorización de la modernización del armamento y del equipamiento militar o el combate de las nuevas amenazas han relegado a un segundo plano esta cuestión.

Esto no significa que no se hayan abordado importantes reformas. El caso más emblemático es el argentino, donde este control civil ha sido logrado mediante, entre otras causas, por la aplicación de toda una reforma legal completa orientada a conseguir la democratización de la defensa. No por ello ha de dejar de mencionarse otras iniciativas legales adoptadas en los últimos años en Perú, Uruguay, Brasil y Ecuador, ya que en mayor o menor medida han estado orientadas en el mismo sentido⁽⁵⁵⁾. En realidad debería considerarse la práctica totalidad de los países de la región, pues en todos se han abordado diferentes reformas, si bien los pasos dados han sido muy desiguales y en la mayoría de las ocasiones insuficientes. Con todo ello se vive un momento un tanto paradójico, ya que pese a la inédita trascendencia adquirida por el ámbito de la defensa

⁽⁵⁵⁾ SEPÚLVEDA, Isidro y ALDA, Sonia (eds.). *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, t. I y II. En este trabajo puede apreciarse los avances realizados por cada una de las repúblicas latinoamericanas, así como los retos pendientes en relación con la administración de la defensa como una política pública.

en este momento, dicho interés se ciñe solo a determinadas cuestiones o podría decirse a un aspecto y no a todos los que competen a la modernización de la defensa⁽⁵⁶⁾. Entendiendo que tal modernización no se restringe únicamente a la renovación de equipamiento militar, sino también a las relaciones civiles-militares.

En un escenario de fondo como este, la inexistencia de una definición clara sobre las misiones militares y además la acumulación de estas solo puede perjudicar una situación ya precaria. En efecto, cuando el proceso de control y de liderazgo civil no ha sido concluido, el exceso de cometidos, particularmente en el ámbito interno, puede conducir a la militarización de la seguridad interior y a la consolidación o ampliación de la autonomía militar tanto corporativa como funcional. Factores que a su vez repercuten y agravan, dentro de la dinámica de un círculo vicioso, el problema de la conducción civil de las FAS.

Las consecuencias, sin embargo, no solo se circunscriben al ámbito de la defensa, sino que su repercusión es mayor. En la medida en que las FAS llevan a cabo cometidos relacionados, por ejemplo, con el desarrollo se dificulta la construcción de instituciones civiles competentes. De esta forma, si las FAS desempeñan tareas sanitarias, educativas o de ingeniería civil se debilita y vacía de contenido las competencias propias del Ministerio de Sanidad, de Educación o de Obras Públicas, alimentando de esta forma la debilidad institucional existente. A ello hay que sumar que el desempeño de estos cometidos le permiten contar a las corporaciones militares con recursos extrapresupuestarios sobre los cuales las autoridades civiles no poseen control, lo que a su vez, dentro de la dinámica descrita, refuerza la autonomía institucional⁽⁵⁷⁾. No es muy diferente en el caso de la seguridad interior, donde se corre el riesgo de no fortalecer los cuerpos policiales en la medida en que estas funciones las desempeñan los militares.

Hay autores que han planteado que las misiones en seguridad interior no se han traducido en poder político para las FAS y que en ningún caso estos han presionado para obtener más recursos o más poder a cambio de los servicios prestados⁽⁵⁸⁾. En efecto, los militares en América

⁽⁵⁶⁾ ALDA, Sonia. «Las actuales relaciones civiles-militares en Sudamérica y los retos pendientes». *Documentos Gobernabilidad y convivencia democrática, en América Latina*. http://www.flacso.org/uploads/media/Sonia_ALDA.pdf FLACSO

⁽⁵⁷⁾ ROJAS ARAVENA, Francisco. «El riesgo de la superposición entre políticas de defensa y seguridad». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008, p. 48. http://www.nuso.org/upload/articulos/3492_1.pdf

⁽⁵⁸⁾ Véase PION-BERLIN, David. «Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008, pp. 50-63. http://www.nuso.org/upload/articulos/3493_1.pdf, STEPAN, Alfred. «The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion», en LOWENTHAL A. y FITCH, S. (eds.). *Armies and Politics in Latin America*, Holmes and Meier, Nueva York: 1986, pp. 134-150. y DESH, Michael. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999.

Latina no tienen aspiraciones políticas y ciertamente cualquier ámbito de autonomía que ellos disfruten es más responsabilidad civil que suya. No obstante, eso no significa que, precisamente por esta dejación civil y debilidad institucional, los militares disfruten de espacios de autonomía funcional y corporativa mediante la acumulación de misiones y que este aspecto tengan importantes implicaciones que, como acabamos de ver, en última instancia afectan a las posibilidades de consolidación democrática.

Ahondando en las críticas de estos autores también plantean que la mayor o menor autonomía militar no depende de si son misiones internas o externas, al final lo que importa es quién toma las decisiones⁽⁵⁹⁾. No cabe duda que esa es la clave, los militares pueden disfrutar de autonomía también desempeñando misiones externas, el problema radica en la existencia o no de un control político e institucional civil sólido y es en este punto donde debe concentrarse el análisis. Como insistentemente se ha puesto de manifiesto en estas páginas, el problema de la región, en menor o mayor medida, es que no se ha logrado dicho control político. Siendo así, si sumamos a las misiones de defensa exterior las relacionadas con la seguridad interior, las posibilidades de autonomía aumentan y a esta cuestión se suma además el riesgo de militarización de espacios que han de ser civiles, lo que incide en el debilitamiento institucional.

Por otra parte, el hecho de que esta autonomía no sea política, sino corporativa no debe restar necesariamente importancia a esta cuestión, ya que este tipo de autonomía también mediatiza las relaciones civiles-militares y obstaculiza la posibilidad de administrar la defensa como una política pública.

La trascendencia que posee la debilidad institucional obliga a relativizar la opinión de estos mismos autores que, pese a reconocer determinadas limitaciones, consideran que los gobiernos latinoamericanos han logrado el control de los militares, aunque no de la defensa⁽⁶⁰⁾. Para lograr este último objetivo la propuesta es la formación de civiles para asegurar la conducción de este ámbito⁽⁶¹⁾, un factor sin duda ineludible, pero no suficiente. Además de la incorporación de los civiles es imprescindible llevar a cabo un proceso de reforzamiento estatal que haga efectivas las instituciones civiles y su capacidad de control.

⁽⁵⁹⁾ PION-BERLIN, David y Graig, Arceneaus. «decisión-Makers or Decisión-Takers? Military Missions an Civilian Control in Democratic South America». *Armed Forces & Scciety*, vol. 26, número 3, primavera 200, pp. 413-436, y WELCH, Claude. *No farewell to Arms? Military Disengagement from Politics in Africa and Latin America*. Boulder: Westview Press, 1987.

⁽⁶⁰⁾ PION-BERLIN, D. «Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y un aconclusión sorprendente» pp. 58-60.

⁽⁶¹⁾ *Ibidem*.

■ CONCLUSIONES

Mediante las cuestiones examinadas se ha pretendido poner de manifiesto cuáles son las principales amenazas de la región y cómo se combaten. En este sentido es necesario entender las causas que favorecen la dimensión adquirida por estas, en concreto del crimen organizado, porque en buena parte también explica la manera en la que se enfrentan y las limitaciones existentes. Después de examinar el actual contexto político y económico parece que la debilidad institucional es un factor trascendental para entender ambas cuestiones y, aunque en diferente medida, afecta a toda la región en su conjunto.

La implantación del crimen organizado y del nivel de violencia criminal alcanzado en la región viene determinada por la existencia de estados que no son capaces de implantar el imperio de la ley en todo el territorio y para todos los ciudadanos y esta es la mejor de las situaciones posibles para los tráficos ilegales. Esta situación de debilidad proporciona al crimen organizado un espacio idóneo para su desarrollo, ya que, por un lado, tiene asegurado un margen suficiente de acción y de impunidad y, al mismo tiempo, tiene garantizado un mínimo de orden imprescindible para el progreso de estos «negocios». Este es, por tanto, un entorno óptimo o, cuanto menos, mejor que el proporcionado por los estados fallidos como comúnmente se ha pensado, donde la anarquía no deja de ser un riesgo para el éxito de sus planes. Son todas estas condiciones las que permiten entender la importancia económica, política y social adquirida por el narcotráfico y el crimen organizado en la región.

Pero si la debilidad estatal es una de las principales causas que explican la importancia del crimen organizado, este mismo factor permite también comprender las limitaciones existentes para combatirlo. Las instituciones competentes no son capaces, cuanto menos, de controlar el problema, ya que la Policía, la Justicia y el mismo sistema penitenciario se encuentra desbordado. Ante una situación de impotencia como esta, la mayoría de los gobiernos de la región, presionados por la ciudadanía, han recurrido a las FAS.

Es en esta particular circunstancia cuando se ha instrumentalizado el concepto multidimensional de la Seguridad Humana en América Latina. Ciertamente las actuales amenazas están desdibujando las tradicionales separaciones entre seguridad interior y exterior y no se trata de negar una nueva realidad, sin embargo, en este caso no debe olvidarse que la participación militar en cuestiones como el crimen organizado y la seguridad ciudadana se debe fundamentalmente al fracaso de otras instituciones por su inoperatividad. Así, mientras que en otras realidades nacionales prote-

gidas y atendidas por sólidas instituciones estatales la asunción de un concepto de seguridad amplio no ha implicado necesariamente ningún tipo de militarización, en el caso de América Latina este riesgo existe, máxime cuando las FAS, bajo el paraguas de un concepto amplio de seguridad, han asumido roles propios de instituciones civiles. Una premisa que no contempla dicho concepto de seguridad.

Las consecuencias repercuten de manera directa tanto en las FAS y en su profesionalidad como en el funcionamiento general del sistema democrático e institucional. Además de los problemas derivados de desempeñar tareas para las cuales no tienen preparación, la acumulación de las mismas proporciona la posibilidad de consolidar autonomía funcional y corporativa, cuestión que repercute de manera directa en las relaciones civiles-militares y en la consolidación del liderazgo civil. Aspectos imprescindibles para la formulación de la defensa como una política pública, tal y como contempla todo régimen democrático. A ello se ha de agregar que el desempeño de tareas policiales, así como de aquellas propias de otros ámbitos como el educativo, sanitario o de ingeniería civil, por parte de las FAS, no deja de incidir en la debilidad institucional, ya que no favorece el fortalecimiento de las instituciones que deben encargarse de estas funciones.

Contemplados los problemas que se desprenden del desempeño de estas misiones, la pregunta es qué se puede hacer. Hay muchos analistas que para apoyar la implicación de las FAS en la seguridad interior utilizan como argumento principal que la situación no puede quedar a la deriva ni es posible mantenerse de brazos cruzados. En buena parte, la presión de esta opinión es la que ha llevado a los gobiernos a tomar decisiones en esta dirección. Sin embargo, lo cierto es que los resultados de estas políticas son bastante limitados, cuando no contraproducentes, pues a la violencia que genera el crimen organizado se suma la que provocan las FAS mediante su intervención. El Informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia⁽⁶²⁾ plantea las limitaciones de estas políticas por la modestia de sus resultados, ya que no están en proporción con el esfuerzo y la inversión humana y material realizada. Así, por ejemplo, en México, el número de víctimas desde el inicio de la «guerra contra el narcotráfico» no ha dejado de crecer, como así ha debido reconocer el propio Gobierno.

De acuerdo a estos resultados, es posible afirmar que las limitaciones de estas políticas radican en sus objetivos. Sus efectos se mantienen el tiempo que dura la presencia policial o militar, pero cuando estas se van

⁽⁶²⁾ *War on Drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy*. June 2011. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf

permanece la misma realidad: territorios y población sin protección, ni servicios estatales o, en el caso de que exista presencia estatal, sin la suficiente capacidad para atender las necesidades de la ciudadanía. A ello es preciso sumar que estas políticas tampoco fortalecen la necesaria institucionalización para asegurar la extinción del orden informal que asegura la presencia del crimen organizado en las mismas estructuras estatales. En otras palabras, la realidad que favorece la existencia del problema permanece intacta y, por tanto, los resultados, pese a los esfuerzos invertidos, son solo temporales.

La solución radica en un plan integral de fortalecimiento estatal, el principal inconveniente es el tiempo que exige esta propuesta. Entre tanto, y ante la situación excepcional por la que pasa la región, quizás no haya más alternativas que la de recurrir a las FAS. Pero si esta es la decisión, debe de ser adoptada como una solución temporal, además ser estar meticulosamente regulada y controlada. A la creación de un marco legal y de dirección y fiscalización de la actuación de las FAS en estas misiones ha de sumarse un proceso de reconfiguración imprescindible en las instituciones armadas. Su entrenamiento y formación ha de ser modificado en numerosos aspectos y en esta cuestión ha de tener particular importancia la formación en relación con el respeto a los derechos humanos. Este es un proceso complejo y particular en cada caso. Los gobiernos deben tener claro cuáles van a ser las misiones de sus FAS e introducir, en coherencia con ello, los necesarios cambios en su estructura y formación, una tarea que no está tampoco exenta de complejidad.

■ BIBLIOGRAFÍA

ARNSON, Cynthia J. and OLSON, Eric L. (eds.). *Organized Crime in Central America, the Northern Triangle*, Woodrow Wilson Center, septiembre 2011, <http://mexicoinstitute.files.wordpress.com/2011/09/arnson-and-olson-the-northern-triangle-draft.pdf>

Atlas de las Defensa. Buenos Aires: RESDAL, 2008.

DIAMINT, Rut. *Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, 1999.

ESCALANTE, Gonzalo. «Especulaciones a partir del concepto de Anomía». http://www.robertexto.com/archivo14/anomia_estado.htm

FLORES PÉREZ, Carlos. *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: CIESAS, 2009.

MATHIEU, H. y NIÑO, C. (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg, 2010. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2010.pdf>

MATHIEU, H Y NIÑO, C (eds.). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friederich Ebert Stinburg. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2011.pdf>

PION-BERLIN, David. «Militares y democracia en el Nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente». *Nueva Sociedad*, n.º 213, enero-febrero 2008, pp. 50-63. http://www.nuso.org/upload/articulos/3493_1.pdf

SEPÚLVEDA, I. y ALDA, S. *La administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008, vols. I, II y III

SOLÍS G. y ROJAS, Francisco (eds.). *Crimen organizado en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Catalonia, 2008. <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/David/04.pdf>

STEWART, Patrick. *Weak Links, Fragile States, Global Threats and International Security*. Oxford: University Press, 2011.

WAILSEFISZ, Julio. *Mapa da violencia: Os jovens de América Latina*. Río de Janeiro: UNESCO-Instituto Sangari, Ministerio de Justiça, 2008.

WALKMANN, Eric. *El Estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Buenos Aires: Iberoamericana, 2006.

ZOVATTO, Daniel. *Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada latinoamericana: 1996-2001*. <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca/?bookID=8&page=2>

CAPÍTULO SEXTO

LA EMERGENCIA DEL BRASIL COMO ACTOR GLOBAL Y LA SEGURIDAD

Hector Luis Saint-Pierre

«Há um descompasso entre a crescente influência internacional brasileira e nossa capacidade de respaldá-la no plano da Defesa. Um não será sustentá-los a outra.»

Celso Amorim

RESUMEN:

Es evidente que el Brasil es hoy un país emergente, que además se ha convertido en un actor internacional, aunque debe atender también a su desarrollo social interno.

Palabras clave:

Países emergentes, estabilidad social y económica, estrategias adecuadas.

ABSTRACT:

It is evident that the Brazil today is an emerging country, which also has become an international actor, although it should also cater to their domestic social development.

Key words:

Emerging countries, social and economic stability, appropriate strategies.

■ UN POCO DE HISTORIA

■ La diferencia del origen de Brasil en América Latina

El proceso de constitución de la República Federativa del Brasil presenta algunas diferencias históricas con relación a los otros países latinoamericanos que deben ser llevadas en cuenta al analizar la política externa brasileña y sus problemas de seguridad. El Congreso de Viena de 1815 cerró en Europa el capítulo napoleónico y propició la emergencia de una sociedad internacional, eminentemente europea, mas con propensión a la universalización por medio de normas y reglas que condicionarían el comportamiento de los Estados durante el siglo XIX. La misma crisis que en Europa concluyó en ese congreso, en América facilitó el ejercicio político de emancipación que culminaría con la creación de las nuevas naciones. Sin embargo, mientras las colonias españolas de las Américas aprovecharon la confusión de la metrópoli, ante la invasión napoleónica, para conquistar su independencia –facilitada por, en la palabra de Amado Cervo, «la posición funcional a la que fue destinada América en la expansión del capitalismo» (Cervo, 2008, p. 122)–, a su vez, la colonia portuguesa de esa región recibía a la familia imperial para transformarse en sede del Imperio portugués. Junto con los emperadores llegaron a estas playas las burocracias militar y diplomática, con su formación eminentemente europea y su reflexión y perspectiva orientada por y para Europa.

235

La temprana independencia del Brasil, el 7 de septiembre de 1822, no significó una ruptura de régimen, como producto de un enfrentamiento con la metrópoli, mas una ausencia del emperador portugués aprovechada por su hijo que se erige emperador del Brasil. Por eso, con relación a los procesos que culminaron con las independencias de la mayoría de los países latinoamericanos, la presidenta Dilma Rousseff reconocía que «es verdad que el Brasil tuvo un proceso que ocurrió, de cierta forma, por otros caminos»⁽¹⁾. Pero el encaminarse por esos «otros caminos» fue lo que permitió que se mantuviese la matriz nobiliaria imperial como criterio de acceso y ascenso dentro de las burocracias militar y diplomática, aunque con nuevos problemas internacionales⁽²⁾. Separada de la metrópoli, América se concentró en la búsqueda de las identidades nacionales y en la delimitación de las respectivas soberanías. En el caso de Brasil, los problemas de la seguridad,

⁽¹⁾ Intervención de la presidenta de la República, Dilma Rousseff, durante la primera sesión plenaria de la III Cúpula de Jefes de Estado y de Gobierno de la América Latina y del Caribe y la I Cúpula de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Caracas, Venezuela: 02/12/2011. En <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/intervencao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-primeira-sessao-plenaria-da-iii-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-america-latina-e-do-caribe-e-i-cupula-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos-caracas-venezuela> Consultado el 26/02/2012.

⁽²⁾ Recientemente el 26-09-1842 se reglamentó la Secretaria de Estado dos Negocios Estrangeiros y se estableció el concurso publico para el ingreso a la carrera diplomática. Ver CERVO y BUENO 2002, p. 54.

durante la primera mitad del siglo XIX, se caracterizaron por dos objetivos: 1) la solución de la heredada discusión de límites de la proyección en América de los imperios español y portugués, que ahora debían ser resueltos con las nuevas naciones y 2) conseguir mantener la unidad nacional en un heterogéneo territorio de magnitud continental (Cervo, 2008, p. 123).

La guerra da Triple Alianza contra el Paraguay fue el primer test internacional de la fuerza militar brasileña que, aunque victoriosa en aquella confrontación, la retirada de las tropas del territorio paraguayo en 1876 fue seguido de reflexión y crítica a la matriz nobiliaria de la oficialidad que será cuestionada desde una renovación positivista. Después de esa guerra fue retomado el eje de proyección estratégica con la Argentina, transformada en potencia regional. Esa disputa por la hegemonía regional marcará pendularmente la historia de los dos países en la configuración del subsistema platino de las relaciones internacionales hasta recientemente.

La declaración de la República, el 15 de noviembre de 1889, fue dirigida por los militares positivistas, con un aire de modernización industrialista, contra los barones del azúcar y como movimiento antimonárquico. Pretendiendo disminuir el dominio inglés sobre el Brasil, la política externa brasileña de esta época es orientada hacia los Estados Unidos de América, país que no solo es visto como modelo, sino como alternativa antiimperialista (Topik, 2009, pp. 104-5). Establecidos los límites territoriales no por el uso de la fuerza, sino de la diplomacia pragmática del barón de Rio Branco, pero aún temeroso de la política bilateral pendular de distensión y tensión con la Argentina, la estrategia de seguridad se encaminó hacia la subordinación a la hegemonía norteamericana. El apoyo pragmático a esa alianza tácita le permitió llevar adelante una política externa regional activa, con la cual solucionó algunos litigios limítrofes y condujo pacíficamente su disputa con la Argentina. Esa tranquilidad diplomática le permitió al Brasil, en la opinión de Amado Cervo, bajo el mando del canciller Rio Branco, forjar el concepto de América del Sur como una unidad estratégica protegida de la injerencia de las grandes potencias europeas bajo un manto de seguridad liderado por el Brasil con el beneplácito tácito y protector de los Estados Unidos, lo que colocó al Brasil en una ambivalente situación de autonomía y subordinación que definirá buena parte de la historia reciente (Cervo, 2008, pp. 126-7). La ingeniería diplomática de Rio Branco estaba asentada en su hipótesis de que, «la doctrina Monroe y el respeto mezclado con el temor, que por sus nuevos procesos los Estados Unidos inspiran en las grandes potencias de Europa, han servido para impedir, desde hace muchos años, que ellas piensen en violencias y conquistas en nuestro continente»⁽³⁾.

⁽³⁾ Rio Branco, Apud. CERVO y BUENO 2002, p. 178.

Pero las cosas nunca son tan simples y gratuitas. En las relaciones internacionales se aplica la máxima de Carl Schmitt⁽⁴⁾: «el *protego ergo obligo* es el *cogito ergo sum* del Estado». Fue así que la doctrina Monroe, formulada en 1823 como una doctrina de protección y no injerencia, en la alborada del siglo xx fue interpretada por Theodore Roosevelt como protección continental contra la conquista europea. Asumiendo esa responsabilidad consentida por los países del continente, en el mensaje al Congreso norteamericano el 6 de diciembre de 1904, Roosevelt concilia monrroismo con intervencionismo, definiendo un subsistema internacional en el que Brasil (y los países americanos) se debaten desde entonces.

■ Los desafíos del siglo xx para el Brasil

La participación de Brasil en la Primera Guerra Mundial, único país latinoamericano en hacerlo, sellará militarmente el acuerdo tácito de representante subregional de la hegemonía continental. Pero también le garantizó un asiento en la Conferencia de Paz, así como una participación activa como miembro electo en la organización de la Liga o Sociedad de Naciones y posteriormente en su Consejo Ejecutivo (abandonaría la Liga, junto con España, excluidos ambos del Consejo, en 1928). Esta actuación conirió al Brasil un prestigio internacional por su actuación diplomática⁽⁵⁾.

La crisis económica de los años 30 lleva al Brasil a reforzar el pragmatismo en su política externa orientada por el desarrollo nacional. Hay un consenso en la historiografía sobre un cierto «juego doble» entre Alemania y los Estados Unidos en el período anterior a la Segunda Guerra Mundial para conseguir implantar una siderúrgica, considerada condición de posibilidad del desarrollo industrial (Cervo, 2008, p. 128). Para Cervo y Bueno, «la ‘opción’ brasileña a favor de los Estados Unidos, es decir, el abandono de la ‘equidistancia pragmática’ no se dio en la década de 1940, sino en el final de la de 1930», no por falta de pragmatismo, mas porque el III Reich no presentaba las condiciones objetivas que el Brasil precisaba para impulsar su desarrollo (Cervo e Bueno, 2002, pp. 234-5).

Subregionalmente, el ascenso de Getulio Vargas a la presidencia del Brasil mejoraron las relaciones con la Argentina, sobre todo las militares. Prueba de esta mejoría fue la firma del Tratado Antibélico de No Agresión e Conciliación el 10 de octubre de 1933, también lo fue el trabajo diplomático conjunto en la mediación de la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, que culminó en Buenos Aires el 12 de mayo de 1935 con la firma de los cancilleres de los países beligerantes del «Protocolo sobre la Convocación

(4) SCHMITT, Carl. *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Folios Ediciones, 1984, p. 84.

(5) Como prueba de este creciente prestigio por su buen comportamiento durante la guerra y la firma de la paz, sus representaciones diplomáticas fueron elevadas a nivel de embajadas por los Gobiernos de Inglaterra, Italia y Francia.

de la Conferencia de la Paz, relativa al Conflicto del Chaco», por medio del cual se daba por terminado el conflicto armado.

Ante la inminencia de la Segunda Guerra Mundial, la diplomacia brasileña evaluó que sería difícil mantenerse al margen de la misma en caso de que se generalizase. De todos modos, cuando se inicia, en 1939, el Gobierno declaró la neutralidad, que poco a poco fue deslizándose hacia una posición pro Inglaterra y Francia. En 1941 se firma un acuerdo con los Estados Unidos comprometiendo la exclusividad de ese país como destino de los minerales estratégicos brasileños. Posteriormente, Brasil comienza la modernización de los aeropuertos nordestinos, estratégicos para la logística norteamericana en la guerra. Finalmente, como en la Primera Guerra Mundial, el Brasil participará activamente en la Segunda Guerra enviando tropas y facilitando a las tropas norteamericanas el nordeste del país como escala para el escenario bélico.

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, la estrategia brasileña centrará su reflexión sobre la seguridad en el dilema de construir o no los medios de una potencia para su defensa y disuasión.

«Las limitaciones de la seguridad colectiva en el contexto de la Guerra Fría, la percepción del congelamiento nocivo del poder mundial en manos de pocas potencias y la ilusión de un orden internacional norteada por la utopía kantiana harán a la diplomacia brasilera pendular entre aquellas alternativas durante la segunda mitad del siglo xx» (Cervo, 2008, p. 128).

Durante la Guerra Fría se impuso la *pax americana* sobre América Latina, un orden de libre circulación de mercaderías norteamericanas y un compulsivo combate al comunismo internacional y a las inestabilidades políticas nacionales que pudieran colocar en riesgo aquel orden. El alineamiento incondicional, por un lado, y la búsqueda de la autonomía, por otro, balizarán los sucesivos posicionamientos de la política externa brasileña durante este período, destacando para el golpe de Estado militar, el 31 de marzo de 1964, estimulado y apoyado por los Estados Unidos y la errática dictadura militar que, en un arrobamiento nacionalista, reafirmará su autonomía pragmática buscando auxilio tecnológico nuclear en Alemania y reconociendo la revolución socialista en Angola.

Con la transición a la democracia se consolida el proceso de desmonte de la desconfianza con la Argentina y se inicia la construcción de medidas de confianza mutua. Se avanza en la construcción de foros multilaterales subregionales y regionales, pero, en todos los casos, es la informalidad que reina soberana mientras que se posterga la institucionalización de esos avances con la consecuente frustración de los vecinos. En las últimas dé-

casas el Brasil asume un perfil diplomático más proactivo con el ejercicio de la «diplomacia presidencial» buscando ampliar y diversificar mercados, desde el punto de vista económico, y ocupando espacio en los diferentes foros multilaterales para ganar influencia en las decisiones internacionales.

Conclusión: Desde el inicio de la existencia de una política externa independiente, esta se pautó por algunos principios: su carácter pacífico y pacificador, la permanente búsqueda de la decisión soberana, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la defensa de la multilateralidad como foro privilegiado de negociación internacional y de la multipolaridad de las relaciones de fuerza globales. La característica intrínseca que balizará esos principios hasta la actualidad es la existencia de las dos burocracias específicas del ejercicio de la política externa, a saber, los diplomáticos y los militares que, en el Brasil –tal vez por su origen heredado, como expusimos más arriba–, tratan de mantener corporativamente sus esferas autónomas del Gobierno y de otras instancias funcionales. De la armonización y complementariedad de ambas burocracias depende fundamentalmente el análisis, la formulación y buen desempeño de la política externa. Sin embargo, la diplomacia y la estrategia sufrieron en el Brasil lo que llamé «el destino de las paralelas»⁽⁶⁾. Este destino consiste en que, dependiendo de la ideología del sector burocrático que se encuentre en el comando de cada una de esas corporaciones, pueda haber o no coincidencia entre los objetivos que intentan imprimir la orientación de la política externa. De la voluntad política del Ejecutivo, especialmente del ímpetu de su carisma sobre aquellas estructuras burocráticas, dependerá el ordenamiento, la coherencia y la consistencia de objetivos de la política externa. En caso de antagonismo valorativo entre las esferas burocráticas y la representación política, normalmente deberá prevalecer la indicación del Ejecutivo, aunque luchando duramente con la inercia corporativa de las burocracias inconformadas. Tal vez esta situación de resistencia burocrática sea la que ha prevalecido en las iniciativas presidenciales de la política externa desde Fernando Henrique Cardoso (es decir, desde que comenzó a destacarse la «diplomacia presidencial») y la clave explicativa del por qué la fuerza de las iniciativas internacionales brasileñas, tanto en el área diplomática cuanto de la defensa, muchas veces haya sido seguida por la laxitud operativa en el momento de la formalización institucional, lo que ha exasperado a sus vecinos. Otra alternativa de coordinación entre ambas burocracias es la subordinación de una a la otra. Es lo que aconteció, según Amado Cervo, desde la década de los noventa, cuando «el Itamaraty

⁽⁶⁾ SAINT-PIERRE, H.L. «Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil: o destino das paralelas» Preparado para discutir en 2006. *Meeting of the Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico: marzo 15-18, 2006. Con este artículo tratamos de mostrar, a través de un estudio empírico de la historia brasileña reciente, la relación de autonomía que mantienen las esferas diplomáticas y de la defensa en el Brasil. Ver sobre este tema SOARES ALSINA Jr., João P. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: síntese impenfeita*. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2006.

asumió la responsabilidad de definir la política de seguridad, sustrayendo de las Fuerzas Armadas una incumbencia que habían ejercido en el pasado» (Cervo, 2008, p. 145). Con este movimiento, la estrategia de las relaciones exteriores subordinó la política de seguridad al proceso de integración regional tanto como refuerzo material como reforzando el poder nacional para operar con mayor autonomía en un ambiente de interdependencia compleja. Tal vez haya sido por ese comando diplomático y para buscar estabilidad subregional, funcional al desarrollo nacional, conforme la opinión de Sorj y Fausto⁽⁷⁾, cuando en los últimos tiempos el Brasil comenzó a buscar institucionalizar las relaciones subregionales.

De todos modos, aquella búsqueda de la garantía de autonomía decisoria del Brasil en su espacio de interés, siendo que este espacio está signado por la indiscutida presencia hegemónica de los Estados Unidos, configurará el principal desafío a los formuladores de la proyección estratégica de Brasil contemporáneo: la búsqueda de autonomía decisoria sin confrontar con el poder hegemónico regional. Estos desafíos colocados en la formulación estratégica de la política externa brasileña, en la perspectiva de Pinheiro Guimarães,

«se caracterizarán como desafíos de conflicto/cooperación en la medida en que el Brasil, en la busca de sus intereses estratégicos, pudiese chocar con los países que tienen intereses o visiones conflictivos y en que sea capaz de articular la cooperación con aquellos países que comparten la visión y los intereses brasileños» (Pinheiro Guimarães, 2001, p. 144).

■ EL BRASIL Y EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Es consenso entre los latinoamericanistas que la superación de los ejes definidores de la Guerra Fría, como factor internacional, y los procesos transicionales de dictaduras de base militar hacia la democracia, nacionalmente, fueron los principales factores que dieron lugar a la distensión en las relaciones de los países sudamericanos. Esa distensión permitió una aproximación, principalmente entre Brasil y Argentina, como fruto de una iniciativa fundamentalmente política, nacida inclusive antes del desmonte de la era bipolar⁽⁸⁾. Fue esa aproximación la que permitió, en el ámbito de la defensa y seguridad subregional, que esos países no solo olvidasen anti-

⁽⁷⁾ SORJ, Bernardo e FAUSTO, Sergio. «O papel do Brasil na América do sul: estratégias e percepções mútuas», en *Política Externa*, vol. 20 n.º 2, set/out/nov 2011.

⁽⁸⁾ El destrabe de la tensión entre Argentina y Brasil es registrado historiográficamente con la firma del *Acuerdo Brasil-Paraguay-Argentina sobre cooperación Técnico-operativa Itaipú-Corpus*, firmado el 19/oct/1979. (BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, número 23. DF: Ministério das Relações Exteriores, 1979, p. 139). Sobre este episodio ver un detenido estudio sobre las relaciones Argentina-Brasil en la tesis doctoral de WINAND, Érica. *Diplomacia e Defesa nagestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura na análise das relações com a Argentina*. (Defendida el 27/09/2010).

guas desavenencias y desconfianzas, sino que también comenzasen a intentar compatibilizar posiciones en relación al futuro de proyectos militares. Fue ese intento el que permitió que se ampliase el entendimiento entre sus cuerpos militares, mediante ejercicios y maniobras comunes, así como con el intercambio de alumnos en cursos de altos estudios, en las escuelas de comando y en el ámbito de la inteligencia, entre otros aspectos.

Es posible ver esta mudanza de perspectivas tanto hemisféricamente, por los conceptos, resoluciones y recomendaciones emitidos por las organizaciones internacionales, cuanto regionalmente, por los acuerdos y tratados bilaterales. Sin embargo, la institucionalización consagrada en este período no refleja ni la profundidad ni el alcance logrado en la informalidad del contacto directo entre las Fuerzas Armadas de los países de la región. La eficacia de los mecanismos de confianza mutua aplicados en la región, así como la consolidación de la confianza alcanzada entre los países sudamericanos, no fueron fielmente contemplados en el ámbito formal con la institucionalidad esperada. América del Sur tendría que esperar hasta la constitución de la UNASUR y, en su interior, el Consejo de Defensa Suramericano para tener finalmente, aunque de forma aún incipiente, la primera institucionalización de acuerdos regionales. Podemos ver esos procesos en el ámbito hemisférico y en el subregional.

■ En el ámbito hemisférico

A partir del fin de la Guerra Fría, y del diseño de una geometría de fuerzas bipolar, los organismos internacionales, particularmente las comisiones ocupadas de la seguridad internacional, comenzaron a discutir los conceptos tradicionales de seguridad buscando una aproximación conceptual a la fisonomía de las nuevas amenazas que erizaban la epidermis política del mundo. En el hemisferio, este proceso puede ser notado por la preocupación, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), por la deliberación para formular una nueva agenda de seguridad, la creación de una comisión especial para tratar este tema y la discusión sobre la Junta Interamericana de Defensa (JID) y el Colegio Interamericano de Defensa (CID). La preocupación de la OEA por la seguridad hemisférica –tal vez por considerar insuficiente el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), diseñado para las exigencias propias de la Guerra Fría y debilitado en la guerra de las Malvinas– quedó de manifiesto cuando su Asamblea General, realizada en Santiago de Chile en 1991, emitió la *Declaración de Santiago*, creando un grupo de trabajo que inició consultas sobre la cuestión de la seguridad hemisférica. La Asamblea General de 1992 sustituyó ese grupo por la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, que se tornaría permanente en 1995, con el nombre de Comisión de Seguridad Hemisférica.

En la Asamblea General de 1991, en Santiago de Chile, los estados miembros adoptaron el compromiso de iniciar un proceso de consultas sobre seguridad hemisférica, a la luz de las nuevas circunstancias regionales y mundiales, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y el desarme. En un documento de 1993⁽⁹⁾, el embajador Hernán M. Patiño Mayer, presidente de la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, criticó la visión «militarizada» y «estática» que caracterizaba, hasta ese momento, los conceptos de seguridad y propone definirla como la «situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas». Más adelante, en el mismo documento, caracteriza la defensa por su carácter dinámico, como «un conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgos potenciales o efectivos o a reducir la vulnerabilidad ante las mismas». Patiño Mayer rechaza la limitación del concepto de seguridad al factor militar⁽¹⁰⁾ y acepta su ampliación a cuestiones como la extrema pobreza, el crecimiento desenfrenado de la población, la desigual distribución de la riqueza, las barreras al libre comercio, la proliferación de armas de destrucción en masa, etc. Sin embargo, limita el empleo del componente militar a aquellas áreas que, por su naturaleza, puedan exigir el uso de la fuerza o el aprovechamiento de sus capacidades técnicas y logísticas. Para él, el concepto «seguridad cooperativa» (que propone para sustituir el de «seguridad colectiva») significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos —«todos por uno»—. Esta noción implica: a) valores e intereses compartidos; b) la decisión común de protegerlos, y c) la voluntad política de enfrentar colectivamente las situaciones antagónicas y las agresiones que puedan afectarlos. Diferentemente de la seguridad colectiva que prevé la respuesta a la agresión y su derrota, la seguridad cooperativa, para Patiño Mayer, aspira a la indefinida prevención de la misma. El secretario general de la OEA, César Gaviria, sostuvo que una doctrina para las Américas debería sustentarse en el principio de la seguridad cooperativa, «cuyo objetivo principal es la creación de condiciones de seguridad cuya estabilidad dependa de la confianza mutua, de la regulación de la capacidad militar y de la predictibilidad de las acciones de todos los participantes»⁽¹¹⁾.

El último y tal vez más concluyente, esclarecedor y breve documento aprobado durante el trigésimo segundo período ordinario de la OEA por los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación es la Declaración de Bridgetown. En ella, los ministros recuperan los principios contenidos

⁽⁹⁾ «Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa», documento preparado por el presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, embajador Hernán M. PATIÑO MAYER, mayo de 1993

⁽¹⁰⁾ Todos los documentos emitidos por la OEA coincidirán en este punto.

⁽¹¹⁾ Embaixador César GAVIRIA. «Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad», 1995.

en la conferencia de Patiño Mayer analizada más arriba. Ellos reconocen la multidimensionalidad de las amenazas, preocupaciones y desafíos, incluyendo aspectos políticos, económicos, de salud y ambientales; que muchos de ellos son de carácter transnacional requiriendo una cooperación adecuada; que esa multidimensionalidad exige respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales, y, finalmente, reconoce que la percepción de las amenazas responde a diferencias y características regionales⁽¹²⁾. Los ministros acaban concordando en que

«los estados miembros deben intentar fortalecer y, cuando corresponda, desenvolver mecanismos apropiados y pertinentes para profundizar la cooperación y coordinación a fin de abordar de manera más focalizada las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica»⁽¹³⁾.

En 2003, con la Declaración sobre Seguridad en las Américas⁽¹⁴⁾, es asumida continentalmente tanto la diversidad de los desafíos, preocupaciones y amenazas cuanto la «multidimensionalidad» de su alcance. Con esto último, entiendo que se quiere indicar que los desafíos, preocupaciones y amenazas alcanzan diferentes ámbitos y aspectos estatales. Sin embargo, muchas de esas preocupaciones y desafíos, como los ambientales, los políticos, económicos, la pobreza extrema⁽¹⁵⁾, no parecen amenazar la soberanía ni el monopolio legítimo de la violencia que la garantice. En realidad, muchos de ellos, más que amenazas a la soberanía nacional o a la democracia, son claros indicios de soberanías incompletas y consecuencias indeseadas de democracias deficientes. No obstante, para los signatarios del documento, ellas «han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional».

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA) prometían la creación de un foro específico para discutir las cuestiones relativas a la defensa del hemisferio democráticamente. Desde la primera reunión de Williamsburg quedó claro que era la instrumentalización del

⁽¹²⁾ Trabajamos en esta dirección, discutiendo la particularidad perceptiva de las amenazas, en el artículo «Una reconceptualización de las 'Nuevas amenazas': de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa», en LÓPEZ, Ernesto y SAIN, Marcelo (comp.). «Nuevas Amenazas». *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.

⁽¹³⁾ AG/DEC.27(XXXII-O/02). *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica* (aprobada en la cuarta sección plenaria celebrada el 4 de junio de 2002).

⁽¹⁴⁾ *Declaración sobre seguridad en las Américas* (aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003) OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.

⁽¹⁵⁾ A menos que, como ironiza Ernesto López, « 'pobres extremos' puedan devenir 'pobres extremistas' y amenazar la paz social y/o política de una región o país», en LÓPEZ, E. y SAIN, M. (coompiladores). «Nuevas Amenazas»... *Op. cit.* p. 57.

interés norteamericano en restablecer el control estratégico del hemisferio después de finalizada la Guerra Fría. En la discusión de las amenazas continentales se intentó imponer una agenda única para el hemisferio definida por un conjunto de temas del interés específico de la potencia hegemónica. A cada versión de las CMDA se incluían nuevas amenazas tornado el límite del concepto de «defensa» cada vez mas vago y nebuloso. En realidad, cualquier dificultad ante la cual podría encontrarse la administración de los países del hemisferio podía ser considerada una «amenaza» y, en cuanto tal, objeto de deliberación del área de la defensa. Por otro lado, fueron quedando claro, en la medida en que las CMDA se sucedieron, las posiciones de los países ante las divergencias de entendimiento conceptual. En las definiciones que motivaron esos posicionamientos fue consolidándose la interpretación compartida de los países de América del Sur que, considero, en su diferencia con las interpretaciones de los demás países del hemisferio, constituyó una de las fuentes que alimentó la iniciativa subregional de UNASUR y del CDS, configurando la buscada «identidad estratégica» de América del Sur.

■ En el ámbito regional

La integración regional se inició en los comienzos de la década pasada a partir de un proceso de distensión marcado por la desarticulación de las percepciones de amenazas militares mutuas entre los países de la región, particularmente entre la Argentina y el Brasil. Contribuyó a este proceso la aceptación de instancias de resolución pacífica y negociada de los conflictos y tensiones existentes, específicamente de la concurrencia estratégica entre aquellos dos países. Este camino permitió desactivar antiguos contenciosos y cuestiones conflictivas de larga data. Se trató de un prolongado y elaborado proceso de desmonte de tradicionales cuestiones que provocaban situaciones y percepciones de confrontación. Desde entonces, la región no presentó más disputas o conflictos que exigiesen resolución militar o en los cuales el factor castrense configurase una instancia de resolución viable. Por el contrario, se profundizó la integración económica y comercial e, inclusive, ambos países definieron un Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y su área de influencia como un espacio estratégico clave de sus políticas exteriores y de defensa.

El proceso de aproximación, nacido por las iniciativas para la formación del MERCOSUR, auxilió a derrumbar barreras de enemistad que mantenían en frentes opuestas estos países. Las medidas de aproximación tuvieron un ritmo diferente para cada área. Así, en los años 90, se producen avances significativos en las políticas educativas –reformas legales para validación de títulos y diplomas–, culturales y comerciales, estas últimas con algunos reveses momentáneos, pero todas sujetas al humor de los go-

biernos. En la esfera de la defensa y seguridad los pasos fueron más lentos y parsimoniosos que en cualquier otra y no podía ser de otra manera, pues una vez iniciado el proceso las posibilidades de retroceso, diferentemente de lo que pasa en las otras áreas, son menores. Tal vez por eso los cambios de gobierno y la desaceleración comercial del MERCOSUR no afectaron de la misma forma el área militar, que continúa en el camino de la cooperación. Volveremos a tratar de la relación de Brasil con la subregión más adelante.

■ PROYECCIÓN INTERNACIONAL DE BRASIL: EN LA CONTRAMANO DE LAS EXPLICACIONES DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Son perceptibles algunos indicadores claros que parecen anunciar la emergencia de un mundo para el cual la formalización de las relaciones internacionales a la que estábamos acostumbrados ya no satisface. Entre esos indicadores, y como los más visibles, podemos citar: el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad; el aumento de la interdependencia intrarregional e interregional; el creciente papel de los países emergentes que, con redimensionado peso económico y político, exigen alteraciones institucionales que reflejen el nuevo orden internacional; la crisis económica de 2008 que amenaza la consistencia de la zona del euro; los fracasos estratégicos de la superpotencia en todos los teatros en que participó, en los que transformó vanas victorias militares en rotundos fracasos políticos y, también, su propia crisis económica, que la obliga a cierta reclusión en los límites nacionales, y, por último, el fracaso de las intervenciones unilaterales que colocaron en jaque el papel de las organizaciones internacionales. Pero sobre todo, el descrédito que se abatió sobre el arbitrario unilateralismo reclamado por los Estados Unidos, que fue dando lugar a la búsqueda de nuevas fórmulas de procesos decisorios que ofreciesen mayor legitimidad y estabilidad a las relaciones internacionales. Esa búsqueda de legitimidad y estabilidad acabó transfiriendo un mayor peso político a los foros multilaterales que, de forma natural y en defensa de intereses comunes, fueron nucleando grupos de países para operar en los diferentes campos del ámbito internacional y en los que las potencias emergentes podían aspirar a un mayor ejercicio político sobre las decisiones de trascendencia global.

Ese ambiente, configurado por la multipolaridad de las correlaciones de fuerzas y la multilateralidad de foros con capacidad de decisión sobre las políticas en los diferentes campos de los intereses globales, es el terreno más adecuado a las particularidades y capacidades de la política externa brasileña. Sin embargo, durante mucho tiempo, cierta parálisis de la política externa brasileña parecía indicar, para algunos analistas, que, por jugar

en diferentes tableros y niveles de las relaciones internacionales, cerrar una jugada en un tablero podía colocar en riesgo las negociaciones en otro. Es decir, la percepción, por parte de los formuladores brasileños, de que, por ejemplo, una jugada en el tablero del MERCOSUR podría colocar en riesgo el juego en el regional, o que un acuerdo en un tablero multilateral podría perjudicar el juego en el tablero del MERCOSUR y así en todos los tableros, llevaría a un atolladero deliberativo del proceso de decisión y la parálisis decisoria de la política externa. Sin embargo, en un determinado momento, las jugadas comienzan a destrabarse y los tableros parecen coordinarse en todos los niveles, de manera que el éxito en un juego colabora en las jugadas de todos los tableros. Pude discutirse si la diplomacia presidencial, particularmente conducida carismáticamente por el presidente Lula, fue la llave que abrió este proceso, o si debe atribuirse a la capacidad de conducción diplomática brasileña, o si fueron las circunstancias de la coyuntura sistémica, o, todavía, si fue la combinación de todos esos factores. En lo que todos los analistas coinciden es en que todos los tableros se activaron y las jugadas comenzaron a ser cerradas positivamente.

Si bien el Brasil siempre buscó una proyección como actor global de las relaciones internacionales, solo recientemente pensó en su entorno inmediato no únicamente como dificultades y amenazas, sino por su funcionalidad para su proyecto de alcanzar su objetivo global. En efecto, algunos analistas defienden la tesis de que para que el Brasil consiguiese una reconocida influencia global, primero debería mostrar, como condición de posibilidad, el ejercicio de un liderazgo en su esfera de intereses inmediatos de manera incontestada. ¿Cómo podría –opinan ellos– un país ser reconocido como líder global si antes no consigue mostrar su liderazgo regionalmente entre sus vecinos? Sin embargo, contrariando las teorías de las relaciones internacionales corrientes, a partir de los últimos dos años del segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, pero de manera claramente incisiva durante los dos mandatos de Gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, el Brasil fue proyectando, de manera decidida y nítida, su perfil de actor global con influencia real en varios foros multilaterales internacionales, sin todavía ejercer decidido y reconocido liderazgo regional.

Otra tesis bastante consagrada entre los internacionalistas, especialmente entre aquellos moldeados por la matriz realista de las teorías de las relaciones internacionales, es la que afirma que el relacionamiento entre los sujetos de las relaciones internacionales (en nuestra época los Estados)⁽¹⁶⁾

⁽¹⁶⁾ Varios autores defienden que, no obstante sean varios los actores de las relaciones internacionales (Iglesia, sindicatos, partidos políticos, organizaciones internacionales –OI–, organizaciones no gubernamentales –ONG–, opinión pública, etc.), el único «sujeto» de las relaciones internacionales, el único sujeto pleno de derecho, capaz de declarar la guerra o firmar la paz, es la unidad política, en nuestra época el Estado. Ver, entre otros, SEITENFUS, R. *Relações Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004; MINGST, K. *Essentials of International Relations*. Norton & Company, Inc., 2004.

está pautada por una jerarquía determinada por el acúmulo de fuerzas, que constituye la potencia de cada uno y la capacidad que estos posean para proyectarla en su espacio de interés. Los elementos que componen esa potencia, tanto en su naturaleza cuanto en su cantidad, que serán llevados en cuenta como variables a la hora de calcular el peso de la proyección de cada Estado, varía en las consideraciones de un autor a otro. La extensión territorial, las riquezas naturales, la población y la composición étnica de la misma, el abastecimiento energético, su desarrollo en ciencia y tecnología, su índice de bienestar social, su infraestructura son algunas de las variables, consideradas con mayor o menos peso por cada uno de esos especialistas en el momento de calcular el poder de un estado. No obstante ello, todos son unánimes al considerar el acúmulo de fuerza militar y la capacidad para ser desplegada letalmente (o amenazadoramente) en los distintos escenarios internacionales como la variable más significativa para revelar la capacidad de liderar de un estado. Esta variable, que los internacionalistas conocen técnicamente como *hard power*, constituiría el respaldo material de los intereses, las intensiones y ambiciones de las potencias en el ámbito internacional (Morgenthau, 2001, especialmente el cap. 8). Esta variable representaría la capacidad de influenciar directamente en la política internacional. Diferentemente de la política externa que todos los países realizan en su relacionamiento con sus pares, en la política internacional solo tienen influencia aquellos cuyo *hard power* se los permite.

Sin embargo, desde los últimos años del Gobierno de Fernando H. Cardoso de manera incipiente e, inequívocamente, con el ascenso de Lula da Silva al ejecutivo nacional, particularmente en su segundo mandato, el Brasil fue proyectando una imagen cada vez más propositiva y actuante en el escenario internacional. De una política externa básicamente defensiva, particularmente durante la dictadura militar⁽¹⁷⁾, Brasil fue asumiendo una actitud cada vez más proactiva en los foros multilaterales y grupos de influencia internacional hasta convertirse en un *global payer* reconocido por sus pares como tal. Esta mudanza en su imagen, que supo proyectar al mundo por medio de su política externa y que lo llevó a una posición destacada en el escenario internacional, no fue construida ni garantizada por la «construcción de la potencia»⁽¹⁸⁾ (como pretendía el régimen militar)

⁽¹⁷⁾ Fundamentalmente por el desarrollo de los programas nucleares paralelos, ejecutados por cada una de las fuerzas, que pretendía dotar al Brasil de autonomía en el dominio del ciclo nuclear. Este proyecto nuclear no contó con el apoyo norteamericano que se negó a transferir tecnología, por lo que, rompiendo con la histórica subordinación a la superpotencia, los militares brasileños buscaron subsidios en Alemania para la construcción de sus primeras centrales nucleares. La política externa de este período del Gobierno del gral. Médici (1969-74) fue llamada por Paulo Vinentini de «des-alineamiento sin confrontación». Sobre este tema consultar VIZENTINI 1998, pp. 131-195; CERVO E BUENO 2002, pp. 406-415. CERVO 2008, pp. 131-35.

⁽¹⁸⁾ Sobre el tema, ver de CAVAGNARI, Geraldo L. «Introdução ao estudo de uma potência média». Campinas: *Premissas*, 1994 y MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1992.

ni por la consolidación de su *hard power*. En efecto, la capacidad militar nacional no coincide ni siquiera con el tamaño de Brasil para su entorno regional; después de todo, no es secreto que buena parte del parque bélico brasileño está obsoleto y que las compras que permitirían en alguna medida su recomposición fueron postergadas, con lo cual, parte de su capacidad naval y aeronáutica están inoperantes y la que opera lo hace con limitaciones⁽¹⁹⁾. Por lo tanto, es en otras variables esgrimidas por la política externa donde se procesó el cambio de imagen y el incremento de la capacidad brasileña de influir en la política internacional.

Para explicar la transformación del Brasil en un actor global algunos se apoyan en la proverbial calidad de la diplomacia del Itamaraty, otros reconocen en la cultura pacífica y negociadora de su pueblo un vector importante, muchos ven en el carisma de Lula la verdadera palanca de la transformación, otros mencionan las políticas sociales, medioambientales y energéticas como siendo la punta de lanza de la nueva política externa más agresiva; hay quien defiende que el desarrollo, objetivo histórico junto con la autonomía de la política externa brasileña, hoy es instrumentalizado como medio de aquella frente a la crisis económica internacional que se abate con especial saña contra Europa. Tal vez una combinación de todas estas variables y aspectos ayude a construir una explicación satisfactoria de la proyección del Brasil en el escenario internacional como *global player*. De todas formas, esos elementos no son variables específicas de lo que se conoce como *hard power*, sino lo que se dio en llamar *soft power*, un vector cada vez más considerado en la jerarquización de los Estados dentro de las relaciones internacionales.

De todos modos, la constante que balizó esa proyección continuó siendo la precaución de que la búsqueda por influenciar las decisiones globales pudiese colocar en riesgo la afirmación de la autonomía decisoria y la soberanía de Brasil, la defensa de la no intervención en los asuntos internos de los Estados y de la resolución pacífica de los conflictos, de la multilateralidad de las negociaciones y de la multipolaridad de las relaciones de fuerzas en el ámbito de la seguridad internacional. Estos principios, defendidos en el ambiente internacional, constituyen el escenario en el cual aquellas virtudes de *soft power*, características de la política externa brasileña adquieren mayor relevancia en su desempeño estratégico. Como declaró Tom Shannon, el embajador norteamericano en Brasilia, «el país (Brasil) es uno de los pocos en apostar de forma eficaz su futuro en la sabia aplicación del *soft power* –la diplomacia, la palanca económica e intereses comunes–»⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Ver artículo del periódico *Folha de S. Paulo* «Metade dos equipamentos das Forças Armadas está indisponível». En <http://www1.folha.uol.com.br/poder/887906-metade-dos-equipamentos-das-forcas-armadas-esta-indisponivel.shtml>

⁽²⁰⁾ Citado por David ROTHKOPF en «Brazil's New Swagger», en *Foreign Policy*, febrero 28 2012. Ver en http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/28/brazil_s_new_swagger

■ LA INFLUENCIA BRASILEÑA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN AMERICANOS

Dentro de las propuestas de «comunidades de seguridad»⁽²¹⁾, los Estados pueden operar conjuntamente a partir de la coincidencia de intereses y valores buscando las semejanzas o complementariedades de sus capacidades defensivas para elaborar sistemas de seguridad cooperativa y cooperar en la defensa (Flemes, 2006). Si, por un lado, no es posible considerar amenazas comunes para todo el hemisferio (por la naturaleza perceptiva y, por lo tanto, psicológica de las amenazas)⁽²²⁾, por otro lado, existe la percepción compartida de las amenazas que se ciernen sobre regiones limitadas, con características semejantes y capacidades defensivas más o menos equiparables.

Entre la percepción de intereses y condiciones comunes hasta llegar a la elaboración de un proyecto común que lleve a algún tipo de comunidad de seguridad, el continente debió pasar por un largo proceso aún inconcluso y menesteroso de consolidación. En primer lugar, el continente presenció una etapa de democratización interna en los Estados: la mayor parte de los países del continente pasaron por prolongadas dictaduras de base militar que confrontaron a las sociedades con sus Fuerzas Armadas. Hoy, la aplicación de la Carta Democrática de la OEA es una exigencia *sine qua non* en todos los procesos integrativos del continente (exigencia que no acontece en la ONU). Por otro lado, fueron resolviéndose los viejos contenciosos, disminuyéndose las tensiones, reduciéndose las desconfianzas mutuas y construyéndose parsimoniosamente la confianza, aumentando las colaboraciones bilaterales para llegar a las multilaterales cada vez más profundas y extensas⁽²³⁾.

No hay fórmulas globales que conduzcan mágicamente de históricas desconfianzas y viejos contenciosos a la conformación y consolidación de comunidades de paz y seguridad, sin embargo, Europa lo consiguió. A pesar de la creciente interdependencia recíproca, de la tendencia internacional de articulación de los países en bloques de intereses y de las recomendaciones de la ONU y de la OEA sobre la conveniencia de la cooperación en defensa, parece que no hay otra forma de procesar esta tendencia integrativa, inclusive en el ámbito de la seguridad internacional y de la defensa, a no ser partiendo de los espacios geopolíticos en los que cada país está

⁽²¹⁾ No obstante algunas actualizaciones, reconocemos que el concepto de «comunidades de seguridad» fue fundamentado por los estudios de Karl DEUTSCH en su *Análisis das relações internacionais*. Brasilia: UnB, 1982.

⁽²²⁾ Discutimos esto detenidamente en «Una reconceptualización de las 'Nuevas amenazas': de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa», en LÓPEZ y SAIN 2004.

⁽²³⁾ Ver sobre este aspecto ROJAS ARAVENA, Francisco. «Seguridad en las Américas, los desafíos Post Conferencia: Operacionalizar los consensos y articular los conceptos», en *Seguridad en las Américas*, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, *Briefing Paper*, mayo 2004, p. 2.

insertado. En primero lugar, la proximidad geográfica, la historia muchas veces escrita en conjunto, un idioma en común, la pertenencia a una región con fronteras compartidas y, por lo tanto, problemas en común es uno de los aspectos más importante para establecer acuerdos que involucren la presencia o el uso de la fuerza. Por otro lado, esos acuerdos implican la aceptación de un marco normativo y regulativo que establezca reglas, obligaciones y procedimientos aceptados de manera unánime y consensual por todos los países que se dispongan a participar del acuerdo, lo que normalmente puede ser logrado con mas facilidad por pequeños grupos de pocos países pertenecientes a la misma región, con características geográficas, culturales, lingüísticas e históricas comunes.

En este sentido, y reconociendo la distribución geográfica de nuestro continente, podríamos hablar de un área del norte, que incluiría a los Estados Unidos de Norte América, Canadá y México, una región centroamericana y caribeña y una región sudamericana compuesta de tres áreas (el MERCOSUR, más Bolivia y Chile; el área amazónica –con todos los países que comparten la región– y el área andina –Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela–). En las tres regiones se desarrollan, con diferentes resultados, esfuerzos para la creación de comunidades de seguridad que, con diferentes estados de desarrollo, obedecen más o menos a las necesidades y particularidades de cada región. Las llamadas «nuevas amenazas» afectan a cada región de manera específica y por diferentes vectores. Por ejemplo, la comunidad del norte se resiente especialmente por el tráfico de drogas, la migración y más recientemente por el terrorismo. A pesar de que estas amenazas no están ausentes en las demás regiones del continente, como particularidad regional la región de Centroamérica y el Caribe padece todavía la existencia de algunos santuarios de autonomía militar, del narcotráfico, del impacto migratorio y, sobre todo, de desastres naturales⁽²⁴⁾.

América del Sur presenta un escenario bastante heterogéneo entre los Estados que la componen, sea por sus características geopolíticas o por sus condiciones socio-económicas. No obstante, la pertenencia a un área de seguridad compartida implica el mutuo reconocimiento de las proyecciones estratégicas de los vecinos, lo que significa la transparencia en la elaboración y formulación de las políticas de defensa de cada uno de esos países. A su vez, esas políticas nacionales de defensa pueden ser orientadas por la posibilidad de operar cooperativamente dentro de su comunidad de defensa. Consideramos que en esta perspectiva se puede analizar más detenidamente la construcción de una comunidad de defensa para América del Sur y el peso específico de la iniciativa y buenos oficios brasileños en el diseño de esa arquitectura.

⁽²⁴⁾ Ver de BALDIZÓN NAVASCUÉS, I. y SOLÍS RIVERA L. G. «América Central y el multilateralismo», en ROJAS ARAVENA, F. (editor). *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Santiago de Chile: ed. Nueva Sociedad, 2000.

■ CONTEXTOS Y DECISIONES EN LOS ANILLOS DE INTERÉS DEL BRASIL

Existe cierta concordancia entre los estudiosos de la política externa brasileña sobre la percepción de las esferas de proyección del interés del Brasil en ámbitos diferentes que son vistos, por algunos analistas, como la «teoría de los anillos concéntricos». Conforme a ella, Brasil proyectaría su influencia y realizaría sus intereses en esferas concéntricas sucesivas, desde la más próxima e inmediata, su entorno subregional, hasta los foros de alcance global. La primera esfera, correspondiente al anillo más próximo de inserción, sería su vecindario inmediato, el MERCOSUR político y el Cono Sur estratégico. El próximo anillo abrazaría la subregión y sus foros específicos, la UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano como ámbito de las discusiones de Seguridad subregional. La proyección de su interés en el tercer anillo es su inserción regional, coincidente geográficamente con el continente americano y sus foros específicos, como la Organización de Estados Americanos (OEA), en ese ambiente la Junta Interamericana de Defensa (JID), las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), las Cumbres de Presidentes y la recién creada Comunidad de Estados Latino Americanos y Caribeños (CELAC). Finalmente los intereses globales brasileños se ven reflejados en su participación activa en varios grupos de Estados que se constituyen en importantes foros de decisión e influencia global (como los BRICS, el G-20, el GATT, IBSA, OMC, FMI), en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus varias comisiones y consejos, particularmente su histórica pretensión de conseguir un lugar para integrar el Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) como miembro permanente y que coincide con el último anillo de esfera de proyección, que sería global.

■ El anillo más estrecho

A pesar de la confluencia de intereses ocurrida entre sus miembros en los últimos tiempos, no existe, en el sentido estricto del término, un proyecto de seguridad único para la región. Es más, podríamos decir que en el MERCOSUR todavía no existe univocidad conceptual en los términos aplicados a la seguridad, aún no se trabaja con definiciones consensuales e inequívocas en este ámbito ni se comparten metodologías y muchas veces los resultados no son publicados. Como confiesa el ministro de la Defensa del Brasil, «ninguna formulación pasó a ser considerada como una definición acabada y exacta, exenta de cualquier crítica, de lo que venga a ser ‘defensa’ y ‘seguridad’»⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Conferencia del ministro de Estado de la Defensa, José ViegasFilho, en el Curso de Gestión de Recursos de la Defensa, organizado por la Escuela Superior de Guerra (ESG) y por la Secretaría de la Organización Institucional del Ministerio de la Defensa, que ocurrió en Brasilia, el 21 de octubre de 2003. Disponible en <http://www.defesa.gov.br>

A pesar de que el objetivo principal fue el establecimiento de un mercado común, existe un MERCOSUR político. Este surgió «con el propósito de ampliar y sistematizar la cooperación política entre los países miembros, examinar cuestiones internacionales de especial interés y considerar asuntos de interés político común»⁽²⁶⁾. Con ese objetivo fueron firmadas las primeras declaraciones presidenciales que establecieron el Mecanismo de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR (MCCP)⁽²⁷⁾. El MERCOSUR político también comprende las áreas de coordinación de políticas externas, de cooperación en materia de seguridad internacional y en materia de seguridad interna, entre otros⁽²⁸⁾.

Para identificar coincidencias y divergencias en los proyectos de coordinación de políticas de seguridad analizamos los comunicados conjuntos, declaraciones presidenciales, actas de reuniones conjuntas y resoluciones parlamentares. En ellos constatamos la convergencia respecto de las «nuevas amenazas». O sea, la seguridad, como es percibida por los países del MERCOSUR, depende fundamentalmente del control del narcotráfico, del terrorismo, de la proliferación de armamentos, de la equidad social, del medio ambiente sostenido, de los derechos humanos y de la garantía de la democracia. Esa última aparece enfatizada en diversos documentos gubernamentales. Los países miembros reiteran los principios contenidos en el Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático, el valor de las instituciones democráticas y la forma republicana de gobierno como condiciones fundamentales para el desarrollo del proceso de integración y marco de seguridad y estabilidad⁽²⁹⁾.

Las otras cuestiones referentes a las nuevas amenazas surgen en la mayoría de los documentos analizados, inclusive en resoluciones que aprueban la cooperación entre los Estados en el control de actividades ilícitas, como tráfico de drogas, lavado de dinero y el terrorismo. También se prevé la cooperación y coordinación recíproca en el control de ilícitos ambien-

⁽²⁶⁾ Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, en <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul> Consultado 22/02/2012.

⁽²⁷⁾ Ver la *Declaración Presidencial sobre Dialogo Político entre los Estados Partes*. San Luis, Argentina: junio de 1997, y también la *Declaración Presidencial sobre Consulta y Concertación Política de los Estados Parte del MERCOSUR*. Asunción: junio de 1997.

⁽²⁸⁾ O MERCOSUR político. Disponible en <http://www.mercosul.gov.br/textos>.

⁽²⁹⁾ *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile*. XVIII Reunión Cumbre Presidencial del MERCOSUR. Buenos Aires: 30 de junio de 2000. Disponible en <http://www.emarg.gov.br> La cláusula sobre democracia también fue referida en el *Comunicado de Brasilia*, elaborado en ocasión de la Reunión de Presidentes de la América del Sur. También alude a la democracia el *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR* realizado en recurrencia con la XVIII Reunión del Consejo del MERCOSUR, que dice que los países reafirman su adhesión a los principios e instituciones democráticas como uno de los pilares en que se sustenta el Tratado de Asunción. Hay aún otra declaración política del bloque que declara a la región como «Zona de Paz y Cooperación, libre de armas de destrucción en masa».

les y del tráfico de material nuclear e intercambio de informaciones sobre seguridad⁽³⁰⁾. No obstante, la mayoría no son resoluciones exclusivas del MERCOSUR, sino que ya fueron aprobadas por organismos multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia de Energía Atómica (AIEA). Esto nos lleva a concluir que uno de los primeros pasos hacia la cooperación bilateral o multilateral consiste en ajustar los criterios nacionales a los preceptos de organizaciones internacionales que los países cooperantes ya hayan ratificado.

En el *Comunicado Conjunto de los Presidentes de MERCOSUR, Bolivia y Chile*, escrito durante la reunión extraordinaria del 18 de febrero de 2002 en Los Olivos, los Estados decidieron crear el «Grupo de Trabajo Permanente del MERCOSUR, Bolivia y Chile contra el terrorismo», aprovechando para «Reafirmar su compromiso con la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, comprometiéndose a proseguir con el apoyo en el ámbito de la OEA, a los trabajos del Comité Interamericano contra el terrorismo (CICTE)»⁽³¹⁾. Otro documento prevé la cooperación entre las fuerzas policiales, de seguridad y organismos competentes de los países de la región, para controlar actividades delictuosas, especialmente las ligadas al narcotráfico, al terrorismo, al tráfico de armas, municiones y explosivos y al lavado de dinero⁽³²⁾. De acuerdo con este documento, «la lucha contra todas las formas de delincuencia organizada impone una acción conjunta, coordinada y acordada en el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile».

La relación convergente entre Brasil y Argentina tal vez sea la mayor expresión de la unificación de una visión en torno de la seguridad regional. El encuentro brasileño-argentino que aconteció en 2003 en la ciudad de Calafate confirma el interés mutuo por una alianza estratégica⁽³³⁾. En una

⁽³⁰⁾ Ver: MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 10/00. Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en materia de Ilícitos Ambientales; MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 12/00. Complementación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en materia de Tráfico Ilícito de Material Nuclear y/o Radioactivo entre los Estados Partes del MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 18/00. Complementación de la Definición y Configuración del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad entre los Estados Partes del MERCOSUR. Disponible en www.mercosur.org.uy

⁽³¹⁾ Disponible en www.mercosur.org.uy

⁽³²⁾ *Entendimiento relativo a la cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regionales el MERCOSUR, en la República de Bolivia y en la República de Chile*. 4 de diciembre de 2003. Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Representación Brasileña. Resultado de la Reunión, pauta n.º 10/2003. Disponible en [//http://www.camara.gov.br/mercosur](http://www.camara.gov.br/mercosur)

⁽³³⁾ Durante el Encuentro del Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación sobre Temas de Defensa e Seguridad, ver *Comunicado Conjunto de Prensa de los Presidentes de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva y de la República Argentina, Néstor Kirchner*. Brasilia: 11 de junio de 2003. Disponible en www.emabarg.br

declaración conjunta de los presidentes⁽³⁴⁾ fue reforzada la idea de consolidar la asociación estratégica entre ambos países en un ámbito de amistad, confianza y previsibilidad. En aquella ocasión firmaron el «Memorando de Entendimiento de un mecanismo de intercambio de información sobre la circulación de tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y materiales explosivos». Además, los presidentes acordaron establecer un procedimiento especial de cooperación y trabajo conjunto en el ámbito del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Aún antes de esa declaración, un documento instituía que Brasil y Argentina deberían presentar mutuamente informes sobre los avances en cooperación nuclear, sobre el desarrollo de proyectos aeroespaciales conjuntos y las consultas para la aprobación del material aeronáutico. En el mismo documento también quedó manifiesto el interés mutuo en el desarrollo de vehículos lanzadores de satélites y en contribuir con las capacidades específicas necesarias para el uso de la Base de Alcántara (Maranhão, Brasil) y de realizar una misión vía satélite conjunta con el objetivo de observación de los territorios de Brasil, Argentina y países de la región⁽³⁵⁾. Conforme el Consenso de Buenos Aires, firmado en la misma ocasión, los países se comprometían a tratar de acabar con el desempleo y la pobreza, en reafirmar el papel de la ONU y del Consejo de Seguridad en las relaciones internacionales como instrumento universal para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. También resaltaron la importancia de la Carta de la ONU y la necesidad de combatir las amenazas a la paz y a la seguridad internacional y de contener las actividades terroristas.

No obstante la falta de unidad estratégica entre Brasil y Argentina, estos países han mostrado clara disposición en esa dirección en los diversos mecanismos firmados y en las declaraciones de ambos presidentes y de sus ministros de Defensa. Hasta este momento, apenas se constata la consolidación de la confianza mutua que puede, en un futuro próximo, conducir a una efectiva cooperación en las áreas de defensa y seguridad. Sin embargo, debemos reconocer que fue en el ámbito político y de la defensa donde, aunque tímidos y con baja institucionalidad, se dieron los pasos más firmes en el camino de integración. Por eso concordamos con que «mientras que en el MERCOSUR persiste un conjunto de trabas en la agenda de negociaciones comerciales del bloque, la diplomacia brasileña mostró proactivismo en la (...) UNASUR, y la posterior creación del Consejo de Defensa Sudamericano» (Hirst; Soares de Lima; Pinheiro, 2010).

⁽³⁴⁾ *Declaración Conjunta de los Presidentes de la República Federativa del Brasil e de la República Argentina*, firmada en Buenos Aires el día 16 de octubre de 2003.

⁽³⁵⁾ Firmado por los presidentes de las Cámaras de Diputados de ambos países el 15 de agosto de 2003, siete días antes del accidente que envolvió la explosión del vehículo lanzador de satélites (VLS) en la base de Alcántara.

Ante el pesimismo de algunos sectores en cuanto a las perspectivas del MERCOSUR, el actual ministro de Relaciones Exteriores brasileño, el diplomático Antonio Aguiar Patriota, fue enfático al afirmar los éxitos alcanzados por el proceso integrativo. Ante las opiniones pesimistas que defienden que el MERCOSUR está en crisis Patriota es contundente:

«No estoy de acuerdo en absoluto. MERCOSUR es una gran historia de éxito, y hoy se beneficia de una convergencia política muy importante. Los cuatro dirigentes emanan del mismo tipo de trayectoria política, de lucha por los derechos de los menos favorecidos, de los sectores más pobres de las sociedades. Pepe (El presidente del Uruguay, José Alberto Mújica Cordano) Mújica es un símbolo de la lucha contra la dictadura en Uruguay. Lo mismo Dilma Rousseff, y el presidente (Fernando) Lugo a su manera, y la presidenta (Cristina Fernández) Kirchner también. En términos comerciales, la multiplicación es impresionante. En veinte años pasamos de cuatro a más de cuarenta mil millones de dólares en el comercio entre los cuatro miembros»⁽³⁶⁾.

■ El segundo anillo: América del Sur y la estrategia brasileña

La política externa brasileña inicia el siglo XXI con la identificación de América del Sur como la subregión estratégica de su inserción internacional. Esta orientación no se explica solamente por la preferencia presidencial, claramente expresada tanto durante su campaña como en sus primeros discursos como primer mandatario del presidente Lula. Creemos que la elección de este recorte de área de inserción preferencial facilitaba la realización de los principios y objetivos históricos del Brasil, sumado a la posibilidad concreta de consolidar la preeminencia como líder regional de manera consensuada por sus vecinos. Nuestra hipótesis es que, por un lado, el anillo más estrecho del MERCOSUR, emperrado por cuestiones comerciales arrastradas desde su nacimiento, dificultaba la posibilidad de institucionalizar otras instancias en el área de la defensa y la seguridad internacional sin condicionar la autonomía brasileña para acordar con otros países latinoamericanos⁽³⁷⁾. Por otro, la demora en las respuestas, o

⁽³⁶⁾ Ver «Sudamérica es nuestro escenario privilegiado de cooperación», entrevista del canciller Antonio de Aguiar Patriota ofrecida a Apuntes Internacionales el 06/02/2012. En www.apuntesinternacionales.cl/blog/2799-sudamerica-es-nuestro-escenario-privilegiado-de-cooperacion%E2%80%9D-entrevista-con-el-canciller-antonio-de-aguiar-patriota/

⁽³⁷⁾ Mi hipótesis es que el principal elemento que dificultó la institucionalización de la mayoría de las iniciativas presidenciales en el área de la defensa y la seguridad internacional fue el principio de autonomía decisoria y el de la soberanía irrestricta, tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores cuanto del Ministerio de Defensa. Creo que esa contradicción explica en parte el porqué de muchos importantes avances informales en el área de la construcción de la confianza mutua no se vieron coronados por la institucionalización de los mismos que los vecinos esperaban. Creo que esa contradicción entre la irrestricta cooperación informal y la impermeabilidad institucional es lo que ha frustrado a los vecinos y aumentado la incredulidad en cuanto a la capacidad de Brasil como líder regional.

la frustración ante ellas, por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA) en relación a algunas de las crisis que se abatieron sobre el continente (como el intento de golpe militar en Venezuela, la crisis separatista de Pando en Bolivia, el conflicto entre Ecuador y Colombia, el golpe de Estado en Honduras) llevó a cierto desencanto con la capacidad de esta organización. Como dijo el embajador Pinto Gama:

«Las dificultades enfrentadas por la OEA en la promoción del dialogo y el entendimiento entre los países de las Américas no llegan a sorprender. Las divergencias entre sus estados miembros sobre la readmisión de Cuba en el sistema interamericano, el déficit de derechos humanos en algunos países de la región y las crisis políticas mas recientes (especialmente las de Bolivia y de Honduras en 2009) parecen confirmar los análisis de que la OEA no logró deshacerse de conceptos pertenecientes a la lógica de la Guerra Fría. A pesar del papel positivo desempeñado en la transición de regímenes militares a democracias representativas en América Latina en los años 70 y 80, la Organización viene perdiendo relevancia frente a nuevas geometrías de poder en las Américas»⁽³⁸⁾.

Finalmente, el proyecto norteamericano de imponer una agenda de seguridad unívoca al continente, instrumentalizando para ello a las CMDA, fue dejando claro con el pasar del tiempo, por un lado, las profundas divergencias de las percepciones de amenazas por parte de los países americanos, que incidían en la conceptualización del propio concepto de «defensa»⁽³⁹⁾, pero, por otro lado, los debates fueron consolidando algunas posiciones en común asumidas por grupos de países y que anunciaban la posibilidad de buscar una «identidad estratégica» subregional⁽⁴⁰⁾. Ante la heterogeneidad estratégica de la región americana, las subregiones fueron constituyéndose en foros adecuados y eficientes recaudadores de recursos para la búsqueda de posiciones consensuadas y soluciones estratégicas plausibles. El ajuste político del foco para identificar el ámbito más adecuado a las necesida-

⁽³⁸⁾ GAMA, Marcos Vinicus Pinto. *O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade*. Palestra proferida na FIESP, cidade de São Paulo, em 05/05/2010.

⁽³⁹⁾ Mientras algunos países enfatizaban la diferencia entre «defensa» y «seguridad» otros incluían en la agenda todas las preocupaciones del Estado en el ámbito de un concepto muy ampliado de «seguridad». Temas como migraciones, huracanes, maremotos, HIV, maras, crimen organizado, hasta el campeonato mundial de críquet fueron considerado tema de discusión de una reunión de ministros de Defensa. Sin embargo, para algunos países esos temas escapaban a la competencia de sus ministros de Defensa, recayendo en otros ministerios (Justicia, Salud Pública, Seguridad, Medio Ambiente, Interior, etc.) no representados en esas reuniones.

⁽⁴⁰⁾ No obstante contase con la iniciativa brasileña, creemos que fue la consciencia de esa identidad estratégica «encontrada» que está en la base de la construcción del CDS. Si los sudamericanos mostraron desacuerdos cada vez que intentaron discutir economía o comercio, fue rápidamente que encontraron las coincidencias (aunque puntuales fundamentales) de posiciones frente a los temas de defensa que facilitó la reflexión sobre una «identidad subregional».

des de la proyección de la política externa brasileña fue expresado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en su balance de la política externa de 2003 a 2010:

«Por un lado, se consideró que la integración no podía quedar restringida al MERCOSUR, tanto por su alcance geográfico limitado a la bacía del Plata como por su carácter principalmente comercial. Por otro lado, la integración latinoamericana y caribeña, a pesar de ser importante, fue percibida por el gran número de países involucrados como siendo más compleja y, por lo tanto, con objetivos necesariamente más modestos. Se prefirió priorizar la región sudamericana, entendida como el entorno geográfico inmediato al territorio brasileño, en que la coordinación política y los proyectos concretos de integración eran más viables.» (En: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.3-america-do-sul-integracao-sul-americana/view> Consultado el 15/02/2012).

La diplomacia manifiesta la decisión brasileña por medio de la cual fueron siendo colocados los pesos estratégicos de su proyección en América del Sur, impulsando la institucionalización de UNASUR y dentro de este, como instrumento específico de la defensa que pretende conformar una comunidad de seguridad regional, el Consejo de Defensa Suramericano.

En la segunda mitad de 2007 Brasil, por iniciativa de su presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, comenzó a impulsar la creación de lo que finalmente se conocería como Consejo de Defensa Suramericano (CDS). La inexistencia de detalles levantó sospechas, entre analistas y especialistas, sobre la forma en que se articulaba políticamente ese proyecto. En marzo de 2008, superado el punto más álgido de la crisis entre Colombia y Ecuador, la idea del CDS asumió natural notoriedad. Los discursos del ministro de Defensa brasileño, en aquel momento Nelson Jobim, en los Estados Unidos indicaban la necesidad de crear un organismo sudamericano para actuar en las cuestiones internacionales «con una posición relevante y no pura y simplemente manipulados por otras circunstancias y otros intereses»⁽⁴¹⁾. El proyecto del CDS fue presentado a las delegaciones de los países sudamericanos durante la reunión que llevó a la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, el 23 de mayo de 2008. Dicho tratado⁽⁴²⁾ señala como uno de los objetivos de la UNASUR el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa. Sin embargo, los representantes sudamericanos, principalmente por la oposición del presidente colombiano, no lograron un acuerdo para colocar en votación la creación del CDS. Se acordó la constitución de un grupo de estudio sobre el Consejo de Defensa, con dos representantes de cada país (uno del área de defensa y otro de relaciones exteriores) que contaba con un plazo de 90 días para expedir una propuesta final de

⁽⁴¹⁾ «Ministro quer criar conselho sul-americano». *Folha de S. Paulo*, 21/03/2008.

⁽⁴²⁾ En su artículo 3 «Objetivos Específicos», inciso S.

Consejo. Frente a lo que parecía un fácil consenso subregional, Colombia rechazaba la creación del Consejo –aunque, afirmaría Uribe, «hemos aceptado la formación de un grupo de trabajo»⁽⁴³⁾– por las divergencias con sus vecinos en torno de la clasificación de grupos armados como «terroristas».

Ante la firmeza de Uribe, el presidente brasileño, Lula da Silva, afirmó que «Precisamos contar con nuestro sector de defensa pensado conjuntamente. Eso solamente será posible si creamos el instrumento, que es el Consejo». La presidenta chilena Michelle Bachelet defendió la creación del CDS con el argumento de que el órgano tendrá condiciones de normatizar acciones, como la intervención militar en Haití, «Vamos a combinar las capacidades. Hay elementos que cada país considera como oportuno. Queremos cerrar el grupo de trabajo con tarea concreta»⁽⁴⁴⁾ y agregó que el proyecto hubiese «fracasado» si no hubiese sido propuesto. Finalmente, en la Cúpula Extraordinaria de la UNASUL, realizada en la Costa do Sauípe, Bahía, el 16 de diciembre de 2008, los presidentes y presidentas de América del Sur deciden el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR.

El progreso del CDS siguió los necesariamente parsimoniosos pasos iniciales en la búsqueda de posiciones comunes en el área de defensa. Su recorte geopolítico no fue caprichoso, obedeció al reconocimiento de las particularidades, identidades y diferencias latinoamericanas. Las percepciones compartidas justifican un mecanismo específico que permita reforzar, anticipar e intensificar los instrumentos hemisféricos que históricamente se mostraron inadecuados, morosos, omisos o simplemente inútiles. Contra los pronósticos más pesimistas con relación al futuro del CDS, su inauguración excedió las expectativas. Basta mencionar que dos de los motivos que convocaron su reunión fueron casos limítrofes de alcance regional y político de la organización: El primero –un conflicto «interno» relacionado con las fronteras y soberanía nacional– fue la situación explosiva de Pando, que se resolvió de manera satisfactoria ante la posibilidad de arrastrar a la región a un conflicto no deseado. El segundo, una situación casi «extrarregional», fue la decisión del ejecutivo colombiano de permitir la instalación de tropas norteamericanas en sus bases militares, por la cual fue convocada la reunión de mandatarios en Bariloche⁽⁴⁵⁾ que restableció la tranquilidad en la subregión.

⁽⁴³⁾ «Colombia pide que América del Sur considere terroristas a las FARC». En http://www.rpp.com.pe/detalle_125856.html

⁽⁴⁴⁾ «Lula nega fracasso em Conselho de Defesa, mas presidentes adiamdiscussão». *Folha de S. Paulo*, 23/05/2008.

⁽⁴⁵⁾ Sobre esta reunión, el ministro Antonio Patriota confesó que «Hubo un momento de UNASUR en el que surgieron tensiones entre los países de centroizquierda y los de centroderecha, o los más cercanos a EE. UU. En esa reunión, en Argentina, en 2010, lo que se escuchó fue una manifestación, un deseo de integración por encima de todo. Y en ese encuentro, tanto el presidente Chávez como Sebastián Piñera defendieron la misma línea de pensamiento». «Sudamérica es nuestro escenario privilegiado de cooperación». Entrevista al canciller Antonio de Aguiar Patriota. Publicación citada.

En un ambiente poco proclive a la institucionalización, como es América del Sur y en buena medida por la práctica de la diplomacia brasileña, el CDS representa el comienzo formal de un importante instrumento para la cooperación en Defensa subregional. Sin embargo, a pesar de la inercia que las instituciones imponen a la dirección de los procesos, el ritmo y la velocidad de estos depende de quien se encuentre en el vértice decisorio de la pirámide institucional. En el caso del CDS, después de un período de mucha actividad bajo la presidencia *pro tempore* del ministro de Defensa del Ecuador, Javier Ponce, la institución se mantuvo en las actividades burocráticas normales, impulsada por las comisiones instauradas en el período anterior. Desde septiembre de 2010 la presidencia del CDS quedó a cargo de Perú, que cambió de ministro de Defensa en 2011, y, consecuentemente, también la presidencia *pro tempore* del CDS. Es destacable en este período la inauguración del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), el 26 de mayo de 2011, en Buenos Aires, Argentina⁽⁴⁶⁾ y la realización del «IV Taller sobre Metodología de Medición del Gasto de la Defensa» el 28 y 29 de julio de 2011, en La Paz⁽⁴⁷⁾, ambos eventos ya previstos en el «Plano de Acción 2010-2011». Recientemente, el 19 de diciembre de 2011, la presidencia *pro tempore* pasó a los cuidados del general de brigada (R) Catalino Luis Roy Ortiz, ministro de Defensa de la República del Paraguay, ratificando el fortalecimiento de Suramérica como zona de paz «así como la cooperación regional y multilateral, visando siempre en la necesidad de seguir avanzando en el dialogo y la confianza para la concreción de la cooperación y definición de una visión conjunta en materia de defensa regional»⁽⁴⁸⁾.

Poco empleados en situaciones para las que fueron creados, los instrumentos de seguridad hemisféricos se mostraron ineficientes, morosos y a veces políticamente anulados para los desafíos colocados en el escenario pos Guerra Fría. El TIAR naufragó en el archipiélago del Atlántico Sur, cuando la hiperpotencia prefirió mantenerse al lado de su aliado de la OTAN a respetar su compromiso hemisférico. El bombardeo colombiano al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano también maculó la OEA como mecanismo regional de resolución de conflictos. El entonces presidente G. W. Bush justificó como «defensa preventiva» el inaceptable atropello al principio basilar de la soberanía de los Estados y con su voto aislado impidió la condena que el resto del continente aprobara.

⁽⁴⁶⁾ Ver http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=384%3A-ministro-de-defensa-del-peru-inaugura-centro-de-estudios-estrategicos-de-unasur-en-buenos-aires&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt (consultado el 22/02/2012)

⁽⁴⁷⁾ En http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=403%3Ase-realizo-cuarto-taller-sobre-metodologia-de-medicion-del-gasto-de-defensa&catid=65%3Anoticias-generales&Itemid=257&lang=pt Consultado el 22/02/2012.

⁽⁴⁸⁾ En <http://www.unasurcds.org/index.php?lang=es>

Así surgió, naturalmente, un proyecto de subregionalización política con la UNASUR y de una comunidad de seguridad subregional con el CDS. A las diferencias continentales se contrapusieron las concordancias subregionales, ante la demora hemisférica la celeridad suramericana, frente a la abismal asimetría de fuerzas con el norte la relativa simetría del sur y así fue tornándose visible la identidad estratégica subregional. Aunque es prematuro imaginar el futuro de este organismo, su capacidad para institucionalizar instancias de integración y cooperación muestran que está en el camino de la consolidación, independientemente de las oscilaciones de las políticas nacionales. El CDS ocupa un espacio político-estratégico de la subregión como foro adecuado para discutir los problemas de seguridad sudamericanos y diseñar los caminos de su solución por los auspicios exclusivamente sudamericanos. Diferentemente de lo que pensaba el exministro de Defensa de Lula, José Viegas Filho, creemos que los acuerdos y consensos sobre las cuestiones políticas, entre ellas y «principalmente» las relativas a la defensa, no constituyen el techo de la integración⁽⁴⁹⁾, sino los cimientos y vigas que le darán perennidad.

La importancia conferida a estas instancias no se alteró con la llegada al poder del Gobierno Dilma. Al contrario, el actual ministro de la Defensa del Gobierno Dilma y excanciller del Gobierno Lula, Celso Amorim, identificó la coyuntura como un proceso de desconcentración del poder mundial en una transición hacia una nueva geometría que polarizaría las relaciones de fuerzas internacionales. En ese proceso, Amorim prevé la creación de «un cinturón de buena voluntad entre Brasil y sus vecinos de América del Sur», cinturón este que, de acuerdo con el ministro, el Brasil debe extender, en un esfuerzo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta África, en el espíritu propuesto por la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur. En su discurso de toma de posesión el ministro fue enfático al firmar que «Atentos al ecumenismo que caracteriza la inserción del Brasil contemporáneo, debemos valorizar el Consejo de Defensa Suramericano e intensificar la cooperación entre los países de la región»⁽⁵⁰⁾. Por lo tanto, la preferencia estratégica por el recorte geográfico de América del Sur como arquitectura cooperativa de defensa no solo se mantiene con el nuevo ministro de la Defensa, sino que Amorim

⁽⁴⁹⁾ No obstante contar con una moneda común, los europeos aún no consiguieron llegar a ese techo y, ante cada conflicto externo, aparecen las divergencias que el comercio y la economía ya no consiguen ocultar. Sin embargo, si partieron de intereses económicos y no de acuerdos políticos no fue por una elección teórica, sino por una posibilidad práctica ante la específica coyuntura de su propia historia. Quizás no demore el día en que Europa pueda tener su política externa y de defensa comunes. En cuanto acontecimiento histórico, todo proceso es irreproducible. Pretender importar el éxito europeo para América del Sur puede resultar en una comedia. Estudiar aquel proceso es una obligación académica, tornarlo como paradigma es desconocer los rigores de la historia con el tiempo y el espacio.

⁽⁵⁰⁾ En <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454519-08082011-defesa-integra-do-discurso-do-ministro-celso-amorim-ao-tomar-posse-como-ministro-da-defesa.html> Consultado el 26/02/2012.

lo percibe también con una dimensión de defensa externa de la subregión al diseñarlo como una «comunidad de seguridad» cooperativa para dentro y disuasoria para el exterior extrarregional⁽⁵¹⁾:

«Lo que deseamos –y buscamos con empeño– es la constitución de una comunidad de seguridad sudamericana, susceptible de eliminar definitivamente el conflicto armado entre los países de la región. Esa estrategia cooperativa pretende fomentar relaciones políticas intensas entre los países de América del Sur, que sirvan, ellas mismas, como elemento de disuasión extrarregional»⁽⁵²⁾.

La propuesta «dura» para la infraestructura de la comunidad de seguridad subregional es la formación de cadenas de producción para la defensa compartidas por los países de América del Sur. La realización de esta propuesta configuraría un paso extremadamente importante para fortalecer la comunidad de seguridad cooperativa por varios motivos, entre ellos: a) brindaría los medios de la defensa para los países de la región incentivando la producción, el empleo y el desarrollo; b) la interdependencia de todos y cada uno de los eslabones para que la cadena funcione, torna esta propuesta una eficaz medida de consolidación de la confianza mutua; c) la sustitución de los medios para la defensa importados de países extrarregionales por aquellos producidos cooperativamente en la región, aumentaría la autonomía decisoria de la UNASUR.

El Gobierno brasileño, a través del Ministerio de Defensa, ha tratado de estimular a los empresarios brasileños a ver en esta área una oportunidad de negocios. No obstante la poderosa Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) haya creado recientemente una Secretaría de Defensa, aún permanece tímida su inversión en el área. Los incentivos crediticios ofrecidos por el Ministerio de Economía y la reciente (29/02/2012) Ley sancionada por el Senado Nacional que estipula el «Régimen Tributario Especial para la industria de la Defensa»⁽⁵³⁾ todavía no incidieron para aumentar significativamente la participación de la iniciativa privada en la producción para la defensa. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores va tejiendo una red subregional, a través de convenios y acuerdos bilaterales, para estimular la producción de insumos para la defensa.

⁽⁵¹⁾ Defendimos este modelo como el adecuado para el CDS en la conferencia «As Forças Armadas Sul-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil» proferida en el 4.º Seminário: A Defesa e o Instrumento Militar «A Atuação das Forças Armadas no século XXI: segurança e desenvolvimento», el 30/06/2011, en Recife, Pernambuco. Ver la grabación de la misma en <http://www.rsinc.com.br/livrobranco/pe.php>

⁽⁵²⁾ Discurso del ministro Celso Amorim en ocasión de la visita a Argentina en la Escuela de Defensa Nacional. Buenos Aires: 06/09/2011. Ver el discurso completo en <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454578-06092011-defesa-celso-amorim-defende-ampliacao-da-cooperacao-entre-paises-sul-americanos-na-area-de-defesa.html> Consultado el 26/02/2012

⁽⁵³⁾ Ley del 29 de febrero de 2012.

Todas estas iniciativas muestran que, aunque el camino no sea fácil ni corto, ya está siendo transitado y, aparentemente, lo que dependa de la voluntad de los gobiernos de la región, la senda de la cooperación regional será completada con satisfacción para todos los países de América del Sur.

■ El anillo continental

La emergencia del Brasil como potencia regional vino aparejada de mayores demandas para sus capacidades diplomáticas y la habilidad política en el relacionamiento con países de la región. El buen ejercicio de esas capacidades y habilidades, al mismo tiempo que lo proyectaron en la escena regional, le obligan a asumir las responsabilidades inherentes a esa posición. Es verdad que, «la presencia brasilera en América Latina ha sido asociada al papel mediador en contextos de crisis locales, entre las cuales se destacan los casos de Venezuela (2003), Bolivia (2003 y 2006), Ecuador (2004), Honduras (2009) y Haití (2003)» (Hirst; Soares de Lima; Pinheiro, 2010), pero justamente es ese desempeño el que ha generado crecientes expectativas sobre la participación del Brasil en la mediación de conflictos en la región. Por otro lado, es una muestra inequívoca del activismo diplomático que el Brasil viene asumiendo en su proyección internacional.

No obstante la pérdida de importancia de las instituciones hemisféricas —o precisamente por ello—, el Brasil incentivó la creación de nuevas instituciones continentales, como la Comisión de los Estados Latino Americanos y Caribeños (CELAC). Esta fue instituida por una decisión de los jefes de Estado, considerada histórica por el Itamaraty⁽⁵⁴⁾, durante la Cúpula de la Unidad de la América Latina y del Caribe⁽⁵⁵⁾ en febrero de 2010, en la Rivera Maya (México). En esta reunión los mandatarios consensuaron en establecer un mecanismo de concertación política e integración que reuniría los 33 países de América del Sur, Central y Caribe. El Itamaraty considera que, para el Brasil,

«la CELAC deberá contribuir para la ampliación tanto del diálogo político como de los proyectos de cooperación en América Latina y el Caribe. El nuevo mecanismo también facilitará la conformación de una identidad propia regional y de posiciones latinoamericanas y caribeñas comunes sobre integración y desarrollo». (En: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac> Consultado el 28/02/2012).

Varios especialistas coinciden en que el Brasil esta llamado a asumir un papel de «líder natural» en esta organización. Papel protagonista que, en el

⁽⁵⁴⁾ En <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/celac> Consultado el 28/02/2012.

⁽⁵⁵⁾ Esta cúpula comprendió la II Cúpula de la América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y la XXI Cúpula del Grupo de Río.

hemisferio, antes el Brasil compartía con México, pero que, sin embargo, por la creciente participación internacional de aquel y el tropiezo en una incierta «guerra contra las drogas» de este, se abrió un lapso entre el prestigio de ambos. Para Mark Weisbrot, el liderazgo brasileño en América Latina se justifica porque «el Brasil es una potencia regional, ha sido (protagonista) de un ejercicio prodemocracia y en defensa de la independencia regional en América Latina. Debe ayudar a desempeñar este papel (de líder) dentro de la CELAC»⁽⁵⁶⁾. En el discurso de apertura de la CELAC, el 2 de diciembre de 2011, en su primera reunión en Venezuela, la presidenta Dilma fue enfática sobre la importancia de esta organización, no solamente para América Latina y el Caribe, mas también para el Brasil. En ese importante discurso, en el que reconoce que, erróneamente, el Brasil solo miró para si mismo y para Europa durante siglos se nota también el deseo brasileño por asumir el liderazgo que su protagonismo parece ofrecerle:

«Para nosotros, esta (la prosperidad del Brasil en conjunto con los países de la región) es una cuestión estratégica de la misma importancia que le damos a la necesidad de desarrollar y de retirar millones (de ciudadanos) de la pobreza y de la miseria. Porque estamos percibiendo que asociar nuestro desarrollo al desarrollo de América Latina, además de un imperativo ético, es también la condición de la sustentabilidad del propio desarrollo. El Brasil es, de hecho, un país grande, pero solo será un gran país si fuese capaz de construir con sus vecinos, sus socios de América Latina y del Caribe, una integración que transforme nuestra región en las potencialidades que hoy ella tiene, que garantice que esas potencialidades se realicen tanto en lo que se refiere a los aspectos económicos como a los aspectos sociales»⁽⁵⁷⁾.

La importancia de la CELAC para Brasil es que se constituye en una institución con un alcance geográfico que prácticamente coincide con el de la OEA, pero que desde el punto de vista político excluye a los Estados Unidos de las decisiones de alcance hemisférico. Sobre esta exclusión, el presidente Ecuatoriano, Rafael Correa, unos días antes del encuentro justificó que «no es posible que los conflictos latinoamericanos tengan que ser tratados en Washington» y agregó que esperaba «que más temprano que tarde (la CELAC) pueda sustituir a la OEA, que históricamente ha

⁽⁵⁶⁾ En materia de la BBC «Presidentes latino-americanos criam novo bloco regional e deixam EUA de fora». Consultado el 19/02/2012 En http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111201_celac_desafios_cj.shtml

⁽⁵⁷⁾ Discurso de la presidenta Dilma Rousseff en la abertura de la reunión de CELAC: Caracas, Venezuela: 12/2011. En <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/intervencao-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-a-primeira-sessao-plenaria-da-iii-cupula-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-america-latina-e-do-caribe-e-i-cupula-da-comunidade-de-estados-latino-americanos-e-caribenhos-caracas-venezuela>

tenido grandes distorsiones»⁽⁵⁸⁾. En el caso de que esta sustitución se concrete, los latinoamericanos habrán logrado construir un ambiente en el que los problemas regionales puedan aspirar a soluciones alcanzadas por la búsqueda de un consenso democrático sin la intervención de Washington. Estará constituido el escenario propicio para la consolidación del liderazgo brasileño.

■ El anillo global

Lo que ha llamado más la atención a los analistas internacionales fue el rápido crecimiento de la estatura del Brasil como *global player*. Se percibe, en la última década, un cambio en la estrategia de inserción del país globalmente, que pasó a asumir una actitud cada vez más proactiva e incisiva en todos los espacios multilaterales. Como si aquel «gigante en su cuna espléndida»⁽⁵⁹⁾ se hubiese despertado para comenzar a ocupar políticamente todos los espacios abiertos o que consiguiese abrir. Una de las novedades que nutre esa percepción fue su participación activa en las negociaciones financieras al ocupar un espacio en el G-20 financiero desde 2008. Con su participación en los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) asumió una posición crítica a las normativas liberales y como grupo «enfataron la reglamentación financiera, la coordinación del Estado, la seguridad económica, la primacía del desarrollo y de la inclusión social» (Hirst; Soares de Lima; Pinheiro, 2010) y avanzaron en el intento de la reforma institucional y la revisión de las cuotas del FMI. En la declaración final de la reunión de ministros de Economía del G-20 en México, que acabó el 25 de febrero del 2012, exigen que Europa refuerce sus medidas anticrisis antes de recibir más recursos del FMI⁽⁶⁰⁾. En esa oportunidad, el ministro de Economía brasileño, Guido Mantega, agregó que, además de aquellos resguardos la ayuda dependía de que «los países en desarrollo tuviesen mayor participación en el FMI»⁽⁶¹⁾, es decir, si los emergentes pudiesen influenciar en la política financiera global.

En el sistema de seguridad internacional el Brasil ocupó un lugar importante entre los países en desarrollo. Su participación activa en las dos guerras mundiales y su ejercicio diplomático le dieron las credenciales para ello. Salvo el interregno de veinte años (1968-1988), en que el Brasil se mantuvo alejado del Consejo de Seguridad de la ONU (CSUN), puede

⁽⁵⁸⁾ En materia de la BBC «Presidentes latino-americanos criannovo bloco regional e deixam EUA de fora». *Op. cit.*

⁽⁵⁹⁾ Frase del Himno Nacional del Brasil que hace referencia a la geografía del propio país, que hunde sus pies en el Plata y su cabellera en el Caribe.

⁽⁶⁰⁾ Ver materia «G20 pede medidas anticrise à Europa antes de ajuda do FMI». Consultado en http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jSufZnukhO2bNQNH4gZ4_4Hsj9iA?docId=CNG.c9da17c1597e54dc0e6a684698835cdd.31 el 29/02/2012.

⁽⁶¹⁾ <http://www.economiasc.com.br/index.php?cmd=mundo-corporativo&id=10114> Consultado el 29/02/2012.

decirse que su participación fue muy activa. Entre 1945 y 2010 integró ese Consejo en diez oportunidades, lo que, junto con el Japón, lo coloca como el país con más mandatos electivos en el CS durante ese período (Patriota, A. A., 1998, p. 190; Costa Vargas, 2010, pp. 85 y ss.). Su posición con relación al CSUN ha sido la propuesta de una reforma institucional que amplíe el Consejo para abarcar una representatividad que refleje la multipolaridad del mundo que surge con el fin de la Guerra Fría. Como diría Celso Amorim en 1993, esa ampliación sería el mejor camino para «democratizar» el CS, «garantizando su mayor representatividad» y así su legitimidad y eficacia, «de tal forma que no se agrave el desequilibrio entre países desarrollados y en desarrollo en el proceso decisorio de las Naciones Unidas»⁽⁶²⁾. Muchos consideran que en el fondo de la ampliación propuesta por el Brasil subyace su deseo de ocupar una de las sillas que se incorporen con la reforma. En efecto, la aspiración a ocupar un asiento permanente en el CSUN constituye una de las constantes de la política externa brasileña en lo relativo a la seguridad internacional que ha sobrevivido a los cambios de gobierno.

Tal vez sea esa pretensión brasileña la que promueva su participación creciente con tropas en las Misiones de Paz de la ONU, cuyo ápice fue el comando de la MINUSTAH, asumido en el 2004. No obstante Brasil haya participado en misiones de paz desde 1933⁽⁶³⁾, en esta oportunidad, su participación exigió un acalorado debate parlamentario, ya que por impedimento constitucional las Fuerzas Armadas brasileñas no pueden ser usadas fuera del país o en actitud ofensiva (lo que estaría configurado por el cap. VII de la Carta de San Francisco). En la oportunidad, el ministro Amorim aseguró al Congreso brasileño que la operación era contemplada por el cap. VI de la Carta, una media verdad (se llegó a hablar de cap. VI y ½), pero que finalmente le otorgó la aprobación de los parlamentarios por mayoría.

Además de la aportación de tropas en misiones de paz bajo mandato de la ONU, el Brasil participa de la seguridad internacional ofreciendo sus oficios diplomáticos en crisis que puedan colocar en riesgo la estabilidad internacional. Uno de esos ejercicios fue en la negociación con Irán cuando, articulado con Turquía, consiguieron que Irán aceptase las condiciones norteamericanas para limitar el desarrollo de su programa nuclear. Muchos analistas consideraron que esta iniciativa brasileña era un indicio de que el Brasil había dado un paso mayor al alcance de sus piernas. Sin embargo, no es la evaluación de Patriota:

⁽⁶²⁾ Discurso del ministro de Relaciones Exteriores Celso AMORIM, en la XLVIII Sección Ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27/09/93. En CORRÊA, S. 2007, pp. 569-578. A cita se encuentra en la p. 574.

⁽⁶³⁾ Fue en América del Sur, más exactamente en el litigio de Leticia, entre noviembre de 1933 y febrero de 1934. Sobre las participaciones de Brasil en misiones de paz, ver TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto 2005. El caso citado se encuentra en la p. 46.

«El acuerdo de Teherán seguía puntos y parámetros que habían sido objeto de manifestaciones por escrito del presidente estadounidense hacia Brasil y Turquía. Sin embargo, en el momento, circunstancias políticas distintas y evaluaciones que no eran las nuestras llevaron a otra política. La motivación era auténticamente la de disminuir tensiones por la vía del diálogo y examinar las alternativas, que demostraron que no eran mejores. Después de las sanciones, estamos peor de lo que estábamos en mayo de 2010»⁽⁶⁴⁾.

Finalmente, en el ambiente de la Seguridad Global, la presidenta Dilma pronunció un discurso importantísimo frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas⁽⁶⁵⁾, el 21 de septiembre de 2011, en el que colocó las semillas para discutir ampliamente el complicado y comprometedor concepto de «responsabilidad de proteger», argumento con el que se justifican intervenciones militares. Haciendo una crítica a las intervenciones militares justificadas por ese principio lamentó las «dolorosas consecuencias de intervenciones que agravan los conflictos, posibilitando la infiltración del terrorismo donde no existía, inaugurando nuevos ciclos de violencia, multiplicando los números de víctimas civiles», para concluir afirmando que «mucho se habla sobre la responsabilidad de proteger, poco se habla sobre la responsabilidad al proteger».

A partir de este discurso se fueron articulando posiciones hasta que se consiguió una reunión informal para debatir la idea de «responsabilidad al proteger». En esa reunión del 21 de febrero de 2012, el ministro Patriota advirtió que el hecho de que el principio de responsabilidad de proteger «sea utilizado con el objetivo de proteger civiles no hace de las víctimas colaterales o de la desestabilización involuntaria eventos menos trágicos». Para él, una misión para proteger civiles no puede causar mayores daños que aquellos que justificaron la misión, por eso, sugiere que los conceptos «responsabilidad de proteger» y «responsabilidad al proteger» deben evolucionar juntos «con base en un conjunto acordado de principios fundamentales», entre los cuales cita: 1) la prevención es siempre la mejor política; 2) se deben agotar los medios pacíficos disponibles; 3) cuando es inevitable, el uso de la fuerza debe ocasionar el mínimo de violencia y de inestabilidad; 4) cuando se emplee la fuerza, la acción debe ser prudente, proporcional y limitada a los objetivos designados por la ONU, y 5) son necesarios procedimientos precisos en el CS para monitorear y evaluar la

⁽⁶⁴⁾ En <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/nuestra-influencia-es-creciente-y-tenemos-capacidad-para-ejercerla-en-todos-los-grandes-temas-jornal-el-mercurio-chile-29-01-2012/print-nota> Consultado el 29/02/2012.

⁽⁶⁵⁾ <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> Consultado el 20/02/2012.

interpretación y aplicación de las resoluciones para garantizar la responsabilidad al proteger.

Con la propuesta de estos procedimientos y el inicio de los análisis y debates la idea de la «responsabilidad al proteger» puede llegarse a un principio que reglamente procedimientos precisos de interpretación y evaluación de aquellas resoluciones de la ONU que impliquen en el uso de la fuerza. Esto significaría un gran avance en uno de los capítulos que más desgaste ha provocado a la imagen de la Organización e intranquilidad a la sociedad, que observa aterrorizada la arbitrariedad cuando esas intervenciones son deliberadas.

■ CONCLUSIONES

En las últimas décadas el Brasil consiguió proyectar una imagen de actor global de las relaciones internacionales consistente –por lo menos para el exterior–⁽⁶⁶⁾. Supo ocupar los espacios políticos de influencia en las decisiones de política internacional en áreas como el comercio, las finanzas, la salud, la energía y la alimentación. Su relación con los vecinos de América del Sur se mantiene en un consolidado proceso de integración que lidera, como lideró la iniciativa de creación, tanto del UNASUR como del Consejo de Defensa Suramericano en el tema de Seguridad Internacional. Ambas iniciativas confirieron una inédita situación de estabilidad política e institucional a la región que permite augurar un futuro de progresivo desarrollo en armonía y seguridad. Desde que el Ministerio de Relaciones Internacionales, o su estructura funcional, el Itamaraty, llamó para sí la responsabilidad sobre el área de Seguridad, reforzó su participación como miembro electivo en el CSUN y aumentó el número de tropas en Misiones de Paz de la ONU actuando en un número mayor de misiones simultáneamente. Asumió el comando de la MINUSTAH y de la primera misión de paz, específicamente naval, en el Mediterráneo frente a la costa de Libia, la Fuerza Terrestre Marítima de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FTM-UNIFIL)⁽⁶⁷⁾. Promueve el debate por una reforma democratizante del CSUN que refleje con mayor fidelidad la realidad internacional y, más recientemente, propuso una discusión profunda sobre el concepto de «responsabilidad de proteger» que debería evolucionar junto con el de «responsabilidad al proteger» propuesto por la Presidenta Dilma.

⁽⁶⁶⁾ No son pocas las críticas que apuntan que, aunque ha disminuido considerablemente la miseria en el Brasil, se mantienen abismales las diferencias sociales; que mientras exhala internacionalmente un aire de democracia racial, el racismo corre suelto por las ciudades brasileñas; que mientras exige transparencia en el trato internacional, nacionalmente es corroida por la corrupción y la impunidad.

⁽⁶⁷⁾ Ver en <https://www.mar.mil.br/nomaronline/index.html?id=12>

La pregunta que cabe hacerse es si la incuestionable influencia que el Brasil ha ganado en los últimos años en varias áreas de las relaciones internacionales a nivel global, soportada básicamente por su capacidad de ejercer su *soft power*, coloca al país en una posición estable como una «potencia global». Ante ese interrogante, el presidente del Council on Foreign Relation desde 2003, Richard Haass, parece no tener dudas de que «económicamente, el Brasil ya es una potencia mundial. Diplomáticamente ha asumido un papel mayor. Militarmente, aún es modesto, y tiene que decidir (...) qué papel desea desempeñar», y advierte: «A veces la economía y la diplomacia son suficientes, pero a veces ninguna de las dos funciona y se debe usar la fuerza militar»⁽⁶⁸⁾. De hecho, el crecimiento de Brasil en el terreno internacional no fue acompañado por un fortalecimiento de su poder militar acorde, sobre todo, desde el punto de vista realista de las relaciones internacionales. Dicho de otro modo, el estatus político internacional conquistado por el Brasil y reconocido globalmente no está, hasta el momento, amparado por una estatura estratégica acorde. Finalmente, lo que el tiempo permitirá evaluar es si la falta de esa musculatura estratégica puede ser significativa para liderar una situación en un mundo que está desmoronándose ante los fracasos estratégicos de las grandes potencias militares.

■ BIBLIOGRAFÍA

BOTELHO, A. y SCHAWRCZ, L. M. (orgs.). *Un enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BRASIL. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 23. DF: Ministério das Relações Exteriores, 1979.

CAVAGNARI, Geraldo L. «Introdução ao estudo de uma potência média». Campinas: *Premissas*, 1994.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Armando Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CORRÊA, Luiz F. de Seixas (org.): *O Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

⁽⁶⁸⁾ En la entrevista «Brasil deve aumentar seu poderio militar, diz americano», ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/1056692-brasil-deve-aumentar-seu-poderio-militar-diz-americano.shtml> Consultado el 04/03/2012.

- COSTA VARGAS, João A. *Campanha Permanente: O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV editor, 2010.
- COSTA, S. y otros (orgs.). *O Brasil na América Latina*. São Paulo: Anna-blume, 2007.
- FLEMES, Daniel. *Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies*. Berlín: dissertation.de, 2006.
- FREIXO, Adriano y otros (orgs.). *A Política Externa brasileira na era Lula: umbalço*. Río de Janeiro: Apicuri, 2011.
- GAVIRIA, César. «Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, 1995.
- HIRST, Mónica, SOARES DE LIMA, Maria R. y PINHEIRO, Letícia: «A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios». Río de Janeiro: *Análise de Conjuntura*, n.º 12, dez. 2010, OPEP. Consultado el 12/12/2012. En http://www.opsa.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=13
- LÓPEZ, Ernesto y SAIN, Marcelo (comp.). «*Nuevas Amenazas*». *Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2004.
- MATHIAS, Suzeley, K., *A militarização da burocracia. A participação militar na administração federal das Comunicações e da Educação 1963-1990*. São Paulo: ed. Unesp, 2003.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e Poder no Brasil*. Campinas: Papi-rus, 1992.
- MORGENTHAU, Hans J. *Escritos sobre política internacional*. 2.^a edi. Madrid: Tecnos, 2001.
- OEA. *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*, AG/DEC.27(XXXII-O/02) (aprobada en la cuarta sección plenaria celebrada el 4 de junio de 2002).
- OEA. *Declaración sobre seguridad en las Américas* (aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 octubre 2003.
-

PATIÑO MAYER, Hernán «*Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica – Seguridad Cooperativa*», documento preparado por el presidente de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica de la Organización de los Estados Americanos, mayo de 1993.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*. 3.^a ed. Río de Janeiro: ed. Universidade/UFRGS/Contraponto, 2001. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Río de Janeiro: Contraponto, 2006.

REBELO, Aldo y otros (orgs.). Seminario *Política Externa do Brasil para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

SAINT-PIERRE, H. L. (organizador). *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: ed. Unesp, 2007

Secretaria de assuntos estratégicos. Brasil 2022. Brasília: Presidencia de la República-SAE, 2010.

SOARES ALSINA Jr., João P. *Política Externa e Política de Defesa no Brasil: síntese imperfecta*. Brasília: Câmara dos Deputados-Coordenação de Publicações, 2006.

SORJ, Bernarndo y FAUSTO, Sergio. «O papel do Brasil na América do sul: estratégias e percepções mútuas», en *Política Externa*, vol. 20 n.º 2 set/out/nov 2011.

TARRISSE DA FONTOURA, Paulo R. C. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

TOKATLIAN, Juan (compilador). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

TOPIK, Steven C. *Comércio e canhoneiras*. Brasil e Estados Unidos na Era dos Impérios (1889-97). São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

VIZENTINI, Paulo F. *A política externa do regime militar brasileiro*. Rio Grande do Sul: ed. Universidade/UFRGS, 1998.

WINAND, Érica, *Diplomacia e Defesa nagestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). História e Conjuntura na análise das relaçõescom a Argentina*. Tesis doctoral defendida el 27/09/2010 en Franca, São Paulo. Ver en http://www.athena.biblioteca.unesp.br/F/LIKEKIHBEJQ645LTA-87SUBBCX2UV6YVHRR7D2A4D4CG95E8RHR-27637?func=full-set-set&set_number=003038&set_entry=000017&format=999

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL ANCLAJE SURAMERICANO DE INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Pablo Celi de la Torre

RESUMEN:

Iberoamérica debe contar con un sistema de seguridad y defensa propio, con identidad propia, dentro del panorama internacional.

Palabras clave:

Identidad regional, defensa, seguridad.

ABSTRACT:

Latin America must have a system of security and defence itself, with its own identity on the international scene.

Key words:

Regional identity, defence, safety.

■ EL OTRO NUEVO MUNDO

■ La condición regional en lo global

En las modificaciones «intrarregionales» que se operan en las Américas incide el proceso de reestructuración de las relaciones de poder a nivel global, que determina un cambio de cualidad en la inserción y el peso relativo de las regiones en la estructura del sistema internacional y en la seguridad mundial. Una mayor autonomía frente a la localización de los conflictos, los recursos y los factores de riesgo gravita sobre los espacios regionales, modificando sus perspectivas de seguridad y defensa.

La interdependencia propia del cambiante contexto internacional limita el unilateralismo y estimula dinámicas cada vez más multilaterales en los distintos espacios del sistema internacional, sujeto a una reestructuración no vertical, que tiende a distribuir equilibrios regionalmente.

Factores que han estimulado la afirmación de la regionalización en las nuevas condiciones del sistema internacional y que han abierto disensos acerca de las prioridades globales de las potencias industriales tienen que ver con el afloramiento de fenómenos que impactan sobre el mundo en desarrollo: la permeabilidad de las fronteras estatales que disuelve las distancias entre las cuestiones internas y externas en las agendas políticas y económicas; la reconfiguración de los mercados mundiales dinamizados desde importantes economías emergentes y redes privadas transnacionales: financieras, de producción, comercio y tecnología, y la pérdida de vigencia de los paradigmas de seguridad internacional que predominaron desde la Guerra Fría, proyectándose inercialmente hasta finales del siglo xx.

En el presente siglo los espacios de seguridad se configuran en torno a crisis y equilibrios regionales, con lo cual asistimos a una fragmentación del sistema estratégico internacional en múltiples subsistemas regionales, en los que se manifiestan las tendencias a la regionalización de los procesos económicos, políticos y de seguridad.

Insertas en esta reestructuración de las relaciones globales y regionales, las alianzas y agrupamientos de seguridad, incluidos los militares, no siguen necesariamente el curso de los bloques económicos, su dinámica está sujeta a las correlaciones e intervenciones de fuerza y tensiones localizadas, enfrentadas desde coaliciones no permanentes y variables con acciones coordinadas en zonas críticas: Balcanes, golfo Pérsico, Afganistán, Irak, Colombia...

En el nuevo escenario internacional, los problemas privilegiados en las agendas externas de los Estados se refieren a la crisis energética, el cambio

climático, la demanda global de alimentos y recursos naturales y las diversas formas de violencia transnacional.

Con la diversificación de los ámbitos de relacionamiento y cooperación interestatal (económico, político, social, ambiental) se redefinen los alcances de la «seguridad colectiva», que deja de depender exclusivamente de equilibrios militares de alcance global, generando transformaciones en las relaciones de defensa y una reestructuración de la dimensión militar, con la consecuente modificación de los paradigmas doctrinarios y modelos funcionales y operativos.

La seguridad internacional y la de los Estados se afirma en la seguridad de las regiones, asumida en dimensiones no exclusivamente militares, por lo cual, la emergencia de complejos de seguridad regionales y la diversificación de las alianzas y dinámicas de seguridad y defensa, responden a las heterogéneas características multidimensionales de cada región y a su progresiva autonomía estratégica.

Como efecto y expresión de la nueva cualidad de las relaciones interestatales, la redistribución de poder en el sistema internacional condiciona una inserción externa de los países y las regiones de tipo multipolar, estableciéndose una diversificación y complejización del sistema de organismos internacionales a nivel mundial, regional y subregional, lo cual es particularmente sensible en los ámbitos de la seguridad y la defensa.

En estas condiciones, la creciente importancia de las economías emergentes en la economía global se manifestó en la crisis desencadenada desde los países industriales el 2008, con efectos que se proyectan hasta la actualidad y cuya recuperación es estimulada desde estas economías renovadas, poniendo en relieve el impulso de China al comercio internacional, el incremento del peso relativo del comercio Sur-Sur en la dinámica del comercio global y el crecimiento de la inversión extranjera directa hacia y dentro de los países en desarrollo.

El ensamblaje asimétrico de las dinámicas económicas determina la reconfiguración de espacios regionales, con la emergencia de potencias regionales, como China, India o Brasil, distintas a los actores tradicionales de posguerra, Estados Unidos y países europeos.

Estas nuevas relaciones y actores trascienden en las organizaciones interestatales y los organismos multilaterales, presionando por una readecuación a las nuevas condiciones del sistema internacional.

Ejemplos significativos se presentan con el denominado grupo BRICS, integrando a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, en pos de un mayor peso en la arquitectura financiera internacional y en la búsqueda de roles

equilibradores frente a crisis como la europea; o el G-20, reconfigurado con la incorporación de países emergentes, incluyendo los suramericanos Brasil y Argentina, que amplía la heterogeneidad de sus miembros y las perspectivas en relación con los modelos del desarrollo.

■ Reconfiguración de lo interamericano

Estas transformaciones en el contexto de las relaciones estratégicas interestatales estimulan también la diversificación de las relaciones «intra-regionales» y «transregionales», ampliando las oportunidades de asociaciones comerciales y de alianzas políticas, dentro de una nueva geometría variable de vínculos no tradicionales entre países y entre bloques regionales.

En esta nueva regionalización operada a escala mundial se inscribe la reconfiguración de América Latina como región, en una coyuntura de transición en las relaciones hemisféricas y subregionales, que responde a estas condiciones generales y a un conjunto de particularidades en las que confluyen las dinámicas económicas, los reordenamientos políticos y las nuevas tendencias de seguridad regional.

En América Latina cobra forma un «nuevo regionalismo», manifiesto en los procesos económicos y las dinámicas políticas desplegados actualmente en sus diversos espacios subregionales, en torno a los cuales, emerge una variada gama de proyectos de integración de distinta escala y renovados esquemas de seguridad regional.

En la actualidad se profundiza y cobra forma un proceso en transición en las relaciones interamericanas, iniciado en la década final del siglo XX, hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral de tipo «subregional». Esta reconfiguración corresponde a una desagregación del continente en diversos enclaves subregionales, que da lugar a una «integración multicéntrica» con dinámicas heterogéneas, en las que se vislumbra la asimetría estructural: económica, social, política y militar de los países.

A pesar de que algunas de las instituciones del sistema interamericano precedieron a las Naciones Unidas, en su evolución no llegaron a integrar plenamente la compleja estructura de subregiones existentes en el hemisferio ni a establecer una estructura de seguridad colectiva, uno de los objetivos fundamentales de la OEA, paulatinamente debilitada en su capacidad para configurar un sistema multilateral integral y una comunidad de seguridad regional de trascendencia hemisférica.

En estas condiciones lo subregional afloró constantemente como realidad superpuesta o paralela a la «seguridad hemisférica» en diversas tendencias

e iniciativas desde sus mismos orígenes, dejándose sentir frente a las limitaciones de los mecanismos interamericanos.

En este proceso de reestructuración de las relaciones intrarregionales confluyen las modificaciones en la «perspectiva geopolítica de la región frente a los Estados Unidos», la crisis del «sistema interamericano» y la seguridad hemisférica y el ascenso de diversos «proyectos subregionales» a partir de un cambio de cualidad de la integración regional.

■ EL HEMISFERIO ASISTÉMICO

■ Desajuste e inercia del continentalismo bilateralista

La denominada seguridad hemisférica, invocada en un escenario de disociación entre «zonas de paz y áreas de comercio», no llega a constituir una comunidad de seguridad regional ni un subsistema activo en el sistema internacional.

Las significativas asimetrías, incluida la militar, la heterogeneidad estructural de sociedades, economías y sistemas políticos y la desvinculación de los esquemas de seguridad invocados con las dinámicas de los procesos económicos y las agendas políticas presentes en la región impiden que se articule la integración económica continental a un sistema de seguridad multilateral.

Una suerte de «continentalismo bilateralista» continuó gravitando sobre las relaciones interamericanas: tras las figuras de la seguridad hemisférica y la «defensa continental», las particularidades subregionales quedaron subsumidas en la red de relaciones de asistencia y cooperación bilateral de los Estados Unidos, eje del sistema interamericano, que tomó a la región como su «zona de seguridad», en el contexto de tensiones de la Guerra Fría y cuya inercia inmovilizó los mecanismos de cooperación hemisféricos hasta el presente siglo.

La dilatada irresolución de la situación de la Junta Interamericana de Defensa expresa con claridad la debilidad estructural de los mecanismos hemisféricos: mientras los EE. UU. buscaron convertirla en un órgano operativo, los países latinoamericanos la consideran una instancia de asesoramiento. Su integración a la OEA se resuelve con tardanza, en el año 2006, como ente de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas militares y de defensa, sin facultades vinculantes, evidenciando progresivamente la pérdida de relevancia del mecanismo.

La situación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca sufre similar deterioro: inmovilizado ante situaciones fácticas correspondientes a su objeto, como fue el caso de las islas Malvinas, ahonda su debilitamiento con el retiro de México (2002) y la crítica política de muchos gobiernos de la región, con la que ha crecido, en el último período, el disenso sobre su permanencia.

La inexistencia de instancias políticas alternativas interpeló a la OEA en su capacidad para articular mecanismos de seguridad colectiva, mientras los asuntos de seguridad ocupan coyunturalmente espacios limitados en las cumbres presidenciales, con una sensación de incertidumbre y una dispersión temática en la que se confundían temas de seguridad pública (delincuencia, terrorismo, narcotráfico) con cuestiones propias de la defensa (estructura y funciones de las Fuerzas Armadas, sistemas de armas, presupuestos, gasto y adquisiciones militares), sin una proyección estratégica común.

Los asuntos de seguridad se incluyen en las Cumbres de las Américas⁽¹⁾, dinámica presidencial impulsada por la OEA, inicialmente asociadas a la convocatoria para la constitución del ALCA, con auspicio preeminente de los Estados Unidos. Sin embargo, las tensiones sobre la orientación y proyecciones de las cumbres y las diferencias políticas sobre su capacidad para el relacionamiento multilateral en la región han debilitado la trascendencia del mecanismo en el que la OEA ha buscado un espacio de inserción institucional para su reactivación y recuperación programática y política, sin lograr resolver el vacío de institucionalidad multilateral manifiesto tras la diplomacia de cumbres.

Con un espacio hemisférico cada vez menos integrado, los mecanismos y políticas de la propia OEA requirieron un ejercicio de subregionalización: los temas de la institucionalidad subregional se interpretaron como «dimensión complementaria» o como «etapa intermedia» hacia la seguridad hemisférica en un proceso en el que coexisten, sin resolverse institucionalmente, concepciones tradicionales y nuevas de seguridad regional.

■ Un consenso sin solución de continuidad

A partir de la década de los 90 se refuerzan los intentos por posicionar mecanismos de confianza mutua que permitan enfrentar los diversos conflictos y factores de riesgo relativos a la seguridad de los países y la región: se convocan dos Conferencias Regionales de Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad⁽²⁾ y se proyecta institucionalizar la seguri-

⁽¹⁾ Miami (1994), Santiago (1998), Quebec (2001), Monterrey (Extraordinaria 2004), Mar del Plata (2005), Trinidad y Tobago (2009), Cartagena (2012).

⁽²⁾ Santiago (1995) y San Salvador (1998).

dad regional en las estructuras de la OEA, con la Comisión de Seguridad Hemisférica⁽³⁾, que buscaría un consenso continental en materia de seguridad cooperativa.

Con la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México (2003), se procuró lograr un consenso regional que sustente la cooperación en seguridad dentro del sistema interamericano y sus instituciones, a partir de una definición omnicompreensiva de «seguridad multidimensional» que incluya las denominadas «nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio», en las que se agrupan fenómenos diversos que atañen a seguridad pública, defensa e incluso asuntos de índole económica, social y de desarrollo⁽⁴⁾.

En esta perspectiva, el concepto de seguridad resignó a la interpretación de cada Estado sus ámbitos particulares, referidos a amenazas difusas y no acotadas a situaciones concretas, que no permitían una percepción unívoca que sostenga la construcción sistémica de regímenes multilaterales, dejando abierta a foros especializados la definición de mecanismos de cooperación específica⁽⁵⁾.

La Declaración de Seguridad Hemisférica no sentó las bases para un sistema de seguridad regional ni logró integrar las perspectivas nacionales de los Estados de la región en un mecanismo para el tratamiento multilateral de los conflictos localizados y de las realidades de seguridad subregionales emergentes, como tampoco trascendió en los procesos globales. Sus limitaciones se tornarían evidentes en los años subsiguientes, cuando afloraron los desacuerdos en torno a las definiciones políticas, a las percepciones de amenazas y riesgos, al régimen institucional y los mecanismos operativos para enfrentarlos.

⁽³⁾ La Comisión de Seguridad Hemisférica es creada en 1992 y constituida como organismo permanente en 1995.

⁽⁴⁾ Se incluyeron como amenazas fenómenos tan diversos como el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas; desafíos, derivados de las debilidades económicas y sociales de la región, con un impacto en la seguridad, como lo son las que se desprenden de condiciones de pobreza y debilidad institucional de los países, allí se incluyen: la pobreza extrema y la exclusión social; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos de salud y el deterioro del medio ambiente y la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

⁽⁵⁾ Esto resultó particularmente conflictivo en el tratamiento del narcotráfico y el terrorismo, puesto que ninguno de los dos fenómenos se presenta en forma simétrica en toda la región y los países tienen percepciones diferentes, –muchas veces contrarias–, de los dos fenómenos, de sus impactos y de los medios para enfrentarlos.

El concepto de «arquitectura flexible», abrió la perspectiva de incorporación de mecanismos, regímenes, acuerdos e instituciones de diverso alcance regional o subregional, en lo que constituyó un reconocimiento tácito de la inexistencia de un sistema hemisférico. Sin embargo, la mayor debilidad de la Conferencia de México, estuvo en mantener lo regional en el plano estrictamente hemisférico, sin un tratamiento de las subregiones y sus particularidades⁽⁶⁾.

Lo regional continuó siendo hemisférico, con lo cual, en el proceso posconferencia el tema de la subregionalización adquirió primacía y fue cobrando una dinámica muy intensa en forma paralela al sistema interamericano, impulsado por las tensiones en las relaciones bilaterales de algunos estados, por el riesgo de regionalización de situaciones de violencia armada, fundamentalmente en el área andina y por el redimensionamiento de la integración que se activó en la región.

La Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica dejó abierto un proceso, aún inconcluso, de progresiva declinación de la defensa hemisférica sin que se configure un sistema de seguridad regional, tiende a ser demandado desde los emergentes espacios subregionales.

Como parte de la dimensión continental se desarrolla la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas⁽⁷⁾, como instancia contigua a los mecanismos de la OEA, sin articulación institucional, aunque relacionada con su agenda temática. Desde 1995 se reúne bienalmente con una agenda de cooperación regional en cuestiones de defensa, y una amplia temática que abarca entre otros asuntos los relativos al rol de las Fuerzas Armadas; el diálogo civil-militar; la resolución pacífica de controversias; el fomento de medidas de construcción de la confianza mutua, y la cooperación en temas de defensa y en operaciones de mantenimiento de la paz, sin haber logrado concreciones significativas para la perspectiva institucional de la seguridad hemisférica, sino mas bien abocada a un progresivo abordaje de asuntos subregionales.

En su desarrollo, las Conferencias de Ministros de Defensa devinieron escenario en el que se manifestaron las diferencias en las percepciones de seguridad y en las políticas de defensa de los países del área, acerca del

⁽⁶⁾ Solo en dos artículos alude al tema subregional: el que se refiere a que la arquitectura flexible debe contemplar particularidades de cada estado y de cada subregión, y donde reconoce que los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales contribuyen a la paz, la seguridad y la estabilidad hemisférica.

⁽⁷⁾ Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: 1.ª Williamsburg, Estados Unidos, 1995; 2.ª San Carlos de Bariloche, Argentina, 1996; 3.ª Cartagena de Indias, Colombia, 1998; 4.ª Manaus, Brasil, 2000; 5.ª Santiago, Chile, 2002; 6.ª Quito, Ecuador, 2004; 7.ª Managua, 2006; 8.ª Banff, Canadá, 2008; 9.ª Bolivia, 2010. Para el 2012 está prevista su realización en Punta del Este, Uruguay.

enfoque multidimensional, la caracterización de amenazas y la gravitación de los asuntos subregionales de seguridad y defensa.

En este contexto, progresivamente se desarrolla en América Latina un proceso de «regionalización diferenciada y asimétrica», dando paso a un «complejo de subregiones», donde los Estados se alejan de prioridades y orientaciones de políticas de defensa y seguridad con sentido hemisférico, en pos de una «seguridad cooperativa» efectivamente multilateral, más adecuada a las particularidades subregionales y nacionales presentes en el continente.

■ Declinación de la hegemonía norteamericana

Si la hegemonía norteamericana sobredeterminó la condición hemisférica, reflejo de la cooperación militar bilateralizada, en la pérdida de dinamismo de las instituciones del sistema interamericano se reflejaría también el proceso de debilitamiento de la presencia regional de los Estados Unidos que las hegemonizó desde su conformación.

En el plano hemisférico la relación de Estados Unidos hacia América Latina, asentada en la asimetría, se desplegó en acuerdos bilaterales diferenciados, según su agenda, con diferentes enclaves subregionales: México, América Central y el Caribe; el área andina, y el Cono Sur, especialmente Argentina, Chile y Brasil. Sin embargo, los temas fundamentales no se modifican sustancialmente: siguen siendo el narcotráfico, el terrorismo, la no proliferación nuclear, la inmigración y el libre comercio.

Mientras Estados Unidos estableció tratados de libre comercio con Chile y Perú, con Colombia privilegió relaciones de interés estratégico en seguridad, en materia de militarización del combate antidrogas y operaciones de contrainsurgencia, incluido el uso de bases militares.

La declinación del poder relativo de EE. UU. sobre América Latina se profundiza cuando la realidad geopolítica de la región cobra una mayor autonomía con los disensos acerca del «modelo de integración comercial» hemisférica del ALCA y la inviabilidad regional de la política de seguridad norteamericana de estrategia global antiterrorismo y la militarización de los programas antinarcoóticos.

Los enfoques subregionales de los estados sudamericanos se extienden tras el desencanto con el modelo de integración de mercado hemisférica, que oponía entre sí a los países de la región bajo el régimen de liberalización competitiva, por tratamientos preferenciales en el mercado norteamericano y profundizaba la pérdida de autonomía de las políticas comerciales

volviéndolas más dependientes de agendas extraeconómicas, en algunos casos ligadas a compromisos con los programas antinarcoóticos y la cooperación militar de los Estados Unidos.

La transición de las relaciones interamericanas hacia la conformación de un nuevo contexto multilateral confluye con una fase de agotamiento de los mecanismos hemisféricos y con el ascenso de nuevas tendencias de subregionalización de la integración y de los instrumentos de cooperación en seguridad.

En los nuevos procesos se expresará la localización diferenciada de intereses y conflictos que conducen al relevo de la concepción de la defensa hemisférica, que devino irrelevante cuando las políticas de defensa nacionales insertas en escenarios geopolíticos comunes requieren de mecanismos de cooperación dentro de sistemas de seguridad correspondientes al nuevo entorno de integración regional.

■ AMÉRICA LATINA MÁS ALLÁ DEL NORTE

■ Cambios de cualidad en el contexto multilateral latinoamericano

El renovado contexto multilateral latinoamericano resulta de la concurrencia de diversos esquemas de integración que se proyectan en tendencias de seguridad regional. En la actualidad, los estados latinoamericanos son parte de esquemas de integración regionales, subregionales o bilaterales de diversa índole: acuerdos marco de tipo político; acuerdos de comercio, además de diversos regímenes, y ámbitos sectoriales de cooperación, incluidos los de seguridad y defensa.

La nueva etapa en la integración latinoamericana se gestó con la reactivación de los procesos de integración andina, caribeña, centroamericana y del Cono Sur, profundizándose con el surgimiento de las actuales tendencias hacia un nuevo regionalismo con particulares asientos subregionales.

Para la década de los noventa, cuando la regionalización se intensifica como una tendencia dinámica del sistema internacional, en base a acuerdos comerciales y concertaciones en política exterior, se configura un nuevo mapa regional de integración en América Latina: se establece el Sistema de Integración Centroamericana, SICA; se reactiva la integración andina con la transformación del Pacto Andino en Comunidad Andina de Naciones, y se constituye el MERCOSUR, en pos de desarrollar el intercambio económico intrarregional.

Un cambio de cualidad se pone en marcha en la integración regional, tras las tensiones derivadas del modelo de integración de mercado anexo a la política de comercio exterior norteamericana, bajo el modelo de zona de libre comercio continental, que buscó articular las economías asimétricas en una perspectiva hemisférica a través de ALCA y los Tratados de Libre Comercio (TLC), negociados bilateralmente con acceso selectivo.

En la Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005), con la oposición de los países del MERCOSUR y de Venezuela a la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), queda sin soporte regional esta iniciativa de comercio hemisférico, liderada por los Estados Unidos en el marco de las Cumbres de las Américas.

Con el decaimiento del comercio hemisférico asimétrico, concentrado hacia el norte, la estructura del comercio interamericano fue variando en correspondencia al establecimiento y extensión de acuerdos integracionistas bilaterales y multilaterales.

En este contexto, se acentúan las dinámicas subregionales como escenario privilegiado para los acuerdos comerciales entre Estados e intergrupales, dando lugar a una compleja «regionalización en red», en la que confluyen los tradicionales bloques de área CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA, los acuerdos entre bloques y una amplia gama de acuerdos bilaterales entre los Estados del área.

De esta compleja proliferación de iniciativas surgirá una renovada perspectiva integracionista que progresivamente articulará: diálogo político, integración comercial, complementación productiva, integración energética y de infraestructura física⁽⁸⁾, consensos de política exterior de los Estados y cooperación en seguridad y defensa.

En forma concomitante al despliegue de un nuevo regionalismo económico y político surgen diferentes regímenes y mecanismos de cooperación en seguridad, con distinto alcance subregional: el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica (1995); el Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe (1996); la Zona de Paz del MERCOSUR ampliado (1998); la Carta Andina para la Paz y la Seguridad (2002), y la Declaración Zona de Paz Sudamericana (2004).

Si hasta finales del siglo xx los países suramericanos asumieron la cooperación en materia de defensa en una perspectiva interamericana, relacionada

⁽⁸⁾ La Iniciativa Infraestructura Regional de Sud América (IIRSA), resultado de la Primera Cumbre Sudamericana de Presidentes (2000), es un vasto programa de construcción de infraestructura vial terrestre y fluvial e interconexiones en energía y comunicaciones para la integración física de Sudamérica, que cuenta con recursos de CAF y BID.

con la condición hemisférica de la institucionalidad de la OEA, la JID y el TIAR, en los inicios del siglo actual, avanzan en una nueva etapa caracterizada por la voluntad política de concretar una mayor cooperación en el ámbito latinoamericano, particularmente suramericano, repotenciando los procesos de integración y ampliándolos hacia los ámbitos de cooperación en seguridad y defensa.

■ Una región, varios procesos

Una dimensión latinoamericana se proyectó en el Grupo de Río, para abordar tensiones que se proyecten sobre la estabilidad regional, mientras, a nivel suramericano, tanto el MERCOSUR como la Comunidad Andina de Naciones⁽⁹⁾ desarrollaron junto a los esquemas de integración económica y los acuerdos políticos, dinámicas de cooperación en materia de seguridad.

Progresivamente la integración se redefine desde la primacía de los consensos políticos y el replanteamiento de los problemas del desarrollo, en oposición al modelo del consenso de Washington, con abordaje de cuestiones relativas a la pobreza, la desigualdad y la participación social.

Se promueve el desarrollo de una institucionalidad común y el tratamiento de las asimetrías presentes en la región, desde una estrategia de integración, para la afirmación de las capacidades estatales nacionales y sus funciones reguladoras de la economía.

A partir del año 2000 se activa el mecanismo de Reuniones Presidenciales de América del Sur⁽¹⁰⁾, que darían lugar al proceso de progresiva institucionalización de una «comunidad regional» que culmina con el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR (2008), configurándose un nuevo tipo de bloque regional.

Con la conformación de UNASUR, como foro permanente de diálogo y concertación de políticas en diversas áreas (económicas, sociales, ambientales, de seguridad y defensa), se proyecta una perspectiva estratégica y

⁽⁹⁾ En el Cono Sur se suscribió la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz (1998), la Declaración de Santiago (1995) y la Declaración de San Salvador (1998), orientadas a fortalecer la confianza y cooperación en asuntos de seguridad y defensa. La Comunidad Andina incluyó en su agenda aspectos de seguridad, en los «Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina». En el año 2002 se suscribe la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana.

⁽¹⁰⁾ Se efectuaron tres Reuniones de Presidentes de América del Sur hasta la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2005. Posteriormente, dos Cumbres de Jefes de Estado de la CSN hasta su transformación en UNASUR en la I Cumbre Energética Suramericana en el 2007. Tras la firma del Tratado Constitutivo de UNASUR, en 2008, las subsiguientes reuniones presidenciales se desarrollan en el marco institucional de este organismo.

geopolítica orientada a redefinir el regionalismo desde la identidad común de Suramérica, propiciando un redimensionamiento de la integración más allá de la dimensión comercial, hacia la reactivación de los sistemas productivos, la reducción de las asimetrías entre los países y las subregiones y el fomento del desarrollo de las economías nacionales.

Surge también el ALBA (2004) convocada inicialmente como alternativa al ALCA, en el marco de cooperación Sur-Sur, teniendo como ejes: la complementariedad económica mediante el comercio de compensación; la conformación de empresas «gran nacionales»; la seguridad energética; la infraestructura; las finanzas; la compensación comercial interestatal; el crédito para proyectos de desarrollo, y la cooperación en defensa.

En el último período, y en una dimensión latinoamericana, esta progresiva reconfiguración de la integración cobró forma en el proceso de constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁽¹¹⁾, con el objeto de adoptar posiciones comunes sobre la agenda mundial en relación con la crisis financiera, energética y alimentaria, y consensuar estrategias conjuntas acerca del calentamiento global, el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, las migraciones y las negociaciones globales sobre comercio. En seguridad, la CELAC apoya el establecimiento de zonas de paz en la región.

La CELAC aborda la cooperación y convergencia de acciones con los mecanismos de integración regionales y subregionales destinadas a profundizar en distintas dimensiones la integración y la relación con otros bloques regionales: Unión Africana, Unión Europea, ASEAN y Liga Árabe.

El surgimiento de este nuevo organismo de dimensión latinoamericana, que incluye a México, segunda economía de Latinoamérica, no integra a los Estados Unidos y reinserta a Cuba en el marco multilateral regional, marcando diferencias sustanciales con el tradicional mecanismo interamericano.

Este amplio y variado proceso de generación de iniciativas regionales y subregionales de integración coincide con el ascenso de gobiernos de nueva orientación y liderazgos políticos que impulsan estrategias de desarrollo con dimensiones sociales, políticas y de seguridad y nuevas modalidades de inserción internacional, con una mayor autonomía de la región respecto de los Estados Unidos y en la apertura a otros espacios extrarregionales en Asia y África y de relaciones Sur-Sur, que prefiguran una orientación geopolítica multipolar.

⁽¹¹⁾ La iniciativa parte de la I Cumbre de América Latina y el Caribe CALC (Salvador de Bahía, 2008) y se ratifica en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (México, 2010) en la cual se crea la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) con una agenda integrada de los procesos del Grupo de Río, los acuerdos de la CALC y de otros mecanismos y agrupaciones de integración, cooperación y concertación presentes en la región.

El carácter multidireccional de los actuales procesos subregionales, que concurren a la generación de los agrupamientos y esquemas de integración, demandará de una institucionalidad supranacional flexible y multicéntrica, que aglutine la compleja red de mecanismos bilaterales y multilaterales en forma gradual y complementaria.

■ EL SUR CONTINENTAL

■ Emergencia de una región autónoma

Suramérica, como construcción regional, responde a dinámicas políticas, económicas, culturales y de seguridad propias, que son abordadas en las concertaciones interestatales desde una historia común y esferas de interés compartidas entre las que cobran especial importancia la energía y los recursos naturales, de los cuales la región es reserva a escala mundial.

Las tendencias generales en la evolución del sistema internacional y la reestructuración global de las regiones impulsan a los países suramericanos a una reorientación de sus relaciones extrarregionales y de su inserción continental, trasladándolas de la dimensión hemisférica hacia el plano subregional. Suramérica aflora como región autónoma, espacio de construcción institucional de regímenes de cooperación con significativas redefiniciones en las concepciones y mecanismos de relacionamiento intra y extrarregionales.

En las iniciativas suramericanas, decantan diversas experiencias institucionales y dinámicas que se venían desplegando en la pluralidad de regímenes y mecanismos interestatales con diverso grado de formalización, desde los niveles hemisférico, regional y subregional a los bilaterales, hasta la implementación de instancias de integración subregional como el MERCOSUR o la CAN, que han evolucionado, en forma paralela, con otros mecanismos de cooperación en los ámbitos hemisférico y latinoamericano.

La mayor concertación subregional se configura a partir de la Comunidad Suramericana de Naciones, nuevo marco de referencia multilateral con un renovado potencial en sus dimensiones económicas y políticas, en el que convergen los principales acuerdos subregionales, el MERCOSUR y la Comunidad Andina y progresivos acuerdos comerciales bilaterales entre países del área⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ El MERCOSUR tiene acuerdos con Bolivia, Chile, México, Centroamérica, Perú, Venezuela, y la CAN. De su lado la CAN los tiene con el MERCOSUR y su miembros; Bolivia, con México, Chile MERCOSUR; Colombia, con Centroamérica, CARICOM y Chile; Ecuador, con Chile; Perú, con Chile y MERCOSUR. Venezuela con Chile, CARICOM, Centroamérica y MERCOSUR; Chile los tiene con Venezuela, Colombia, MERCOSUR; Perú, MCCA, México, Ecuador y Bolivia.

La conformación de la región suramericana, más allá del determinismo geográfico, aunque sí desde la proximidad territorial, expresa un conjunto de dinámicas políticas e institucionales y de acciones prácticas en las que se manifiesta un grado de interdependencia que permite a los países del área reconocerse como un conjunto interrelacionado y diferenciado de otras construcciones regionales.

Progresivamente los países suramericanos han ido estableciendo identidades e intereses que nutren el desarrollo de una cultura política compartida y sirven de base para la aparición de regímenes institucionales y sistemas normativos comunes para el manejo de las relaciones interestatales, bilaterales o multilaterales, buscando fortalecer la confianza regional.

La construcción regional de Suramérica conlleva una transformación del contexto geopolítico de relacionamiento interestatal, su ascenso regional deviene un nuevo factor de sistema internacional en el proceso de reestructuración y redistribución de las relaciones de poder a nivel global.

Suramérica ha dejado de ser un área irrelevante en los asuntos de interés estratégico global, su gravitación como región en los equilibrios internacionales es ascendente. Las tradicionales referencias a una región inconsistente, caracterizada por la volatilidad económica, los gobiernos inestables, la fragilidad de los sistemas políticos y de la institucionalidad estatal, la corrupción y violencia interna contrastan con los actuales índices de crecimiento de la región, su estabilidad política, la progresiva afirmación de su institucionalidad y de capacidades frente a los fenómenos de violencia, su renovada capacidad de manejo de crisis inter e intraestatales, con bajos niveles de conflictividad entre Estados y sin conflictos bélicos, con una creciente inclinación a desarrollar mecanismos de confianza y resolución pacífica de controversias, recogidas en el mayor número de acuerdos, tratados, convenciones y resoluciones a nivel mundial.

■ **La frontera regional ampliada**

Un componente fundamental para la afirmación y potenciación del nuevo regionalismo está en la ampliación de su entorno extracontinental, mediante la diversificación de las relaciones transregionales, fundamentalmente con el incremento de los intercambios con el Asia-Pacífico, África y los países árabes. En algunos casos, a la transregionalización política y comercial acompañan aproximaciones en la perspectiva de seguridad y defensa.

Los países suramericanos, en el presente decenio, han generado acciones de política exterior orientadas a ampliar y diversificar su relacionamiento extrarregional que tradicionalmente mantuvo una dependencia con los Estados Unidos. Esta reorientación de las relaciones continentales, hacia espacios tradicionalmente ignorados, redefine las fronteras regionales de Suramérica en una nueva «perspectiva bioceánica».

El relacionamiento con espacios extrarregionales, más allá del tradicional espacio hemisférico, se amplía con el diálogo político impulsado desde Brasil a partir de las reuniones interregionales con los países de África (ASA) y los Países Árabes (ASPA) con el objetivo principal de desarrollar la cooperación Sur-Sur.

Con los países africanos se han realizado dos cumbres presidenciales⁽¹³⁾, en un foro que relaciona cincuenta y cuatro países africanos y doce suramericanos, en las que se debatió la creación de mecanismos financieros para contrarrestar la crisis económica global, el cambio climático, la soberanía alimentaria y la creación de un foro cooperativo entre África y América del Sur.

Con los veintidós países Árabes se constituyó un mecanismo de cooperación a partir del foro de diálogo político de Brasilia (2005) en temas económicos, culturales, de ciencia y tecnología, sociales y de medio ambiente⁽¹⁴⁾.

Los países asiáticos, árabes y africanos generan expectativas renovadas de relacionamiento con los países latinoamericanos⁽¹⁵⁾ no solamente como mercados de exportación más dinámicos, sino en una perspectiva estratégica más amplia de reestructuración horizontal del sistema internacional que modifique la condición de predominio ejercida por países occidentales europeos y Estados Unidos.

Las iniciativas originariamente impulsadas desde diversos estados han avanzado hacia la articulación de políticas regionales en una tendencia proclive a generar una nueva multipolaridad, que puede llegar a constituir un importante desafío político para la región y transformar las percepcio-

⁽¹³⁾ La primera se realizó en Nigeria (2006) y la segunda en Venezuela (2009), cuando este país sudamericano asumió la Secretaría de ASA.

⁽¹⁴⁾ Se constituyeron cinco Comités Sectoriales y un Grupo Ejecutivo de Coordinación conformado por la Presidencia y la Secretaría General de la Liga de Países Árabes y por la Presidencia *Pro Tempore* y la Secretaría General de la UNASUR.

⁽¹⁵⁾ La presencia de China en la región ha sido ascendente en el plano comercial; el comercio intrarregional se incrementó entre el 2000 y el 2008 de 12.600 millones de dólares a 147.000 millones de dólares; y las relaciones se han ampliado a cooperación científica, tecnológica y militar. Las relaciones con Irán desde la región se han desarrollado en los últimos años, fundamentalmente con Venezuela, Bolivia, Ecuador y Brasil, con acuerdos de cooperación en diversas actividades económicas: energía, petróleo, gas, hidroeléctrica, petroquímica, finanzas, industria, minería, construcción y siderúrgica.

nes de otros actores estatales y multilaterales, acerca de su orientación y potenciales en el sistema internacional.

■ **Renovada dimensión política**

En la actualidad cobra forma un nuevo proceso integracionista, a partir de la voluntad política de los gobiernos de la región de establecer «una identidad suramericana» que oriente la conformación de un sistema subregional en el cual la integración adopta principios de integralidad, gradualidad y complementariedad entre sus diversos componentes y mecanismos.

Esta dimensión política constituye el elemento diferencial de la perspectiva de integración regional emergente, sustentada en la revalorización del espacio suramericano para la potenciación de proyectos nacionales y su acción coordinada en foros multilaterales, propiciando una mayor autonomía en las decisiones de política exterior.

Este aspecto relevante de la actual reactivación integracionista suramericana está vinculado, también, con la revalorización del rol del Estado para la articulación de procesos externos y para el reposicionamiento regional y global de las economías nacionales, al tiempo que deviene factor de consolidación de procesos nacionales y espacio para la articulación multilateral de mecanismos de cooperación ante crisis nacionales y tensiones interestatales.

El impulso político de una voluntad interestatal integrativa constituye el factor dinamizador fundamental de los nuevos procesos, como un proyecto sostenido de multilateralismo con perspectiva estratégica, desde una visión menos rígida de la soberanía, permeable a los impulsos externos, correspondiente a las interdependencias y a la cooperación frente al entorno global y a otras dimensiones regionales.

■ **LA INTEGRACIÓN DE NUEVO TIPO**

■ **Convergencia regional en la Unión de Naciones Suramericanas**

A partir del año 2000 los encuentros presidenciales suramericanos se proponen revisar los esquemas de integración, centrados en aspectos comerciales y energéticos, en pos de aproximar las agendas de la CAN y del MERCOSUR, desde visiones comunes y áreas de interés compartido, incluyendo los de infraestructura física, integración energética y de comunicaciones.

El proceso avanza desde la Comunidad Sudamericana de Naciones (Brasilia, 2005), en cuyo marco se conforma la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano (2006), con el objetivo de explorar alternativas para profundizar la coordinación política, propiciar la convergencia de los mecanismos subregionales de integración económica (MERCOSUR-CAN) y explorar dispositivos para institucionalizar el proceso de unidad suramericana, que concluye en un nuevo modelo de integración tras la designación de la CSN como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la Primera Cumbre Energética Suramericana (Venezuela, 2007), cuyo tratado constitutivo se aprueba en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno (Brasil, 2008).

La Unión de Naciones Suramericanas se constituye con el objetivo de articular de manera consensuada un espacio de integración y unión de amplio espectro, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento, el medio ambiente, la seguridad y la defensa, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana y fortalecer la democracia e independencia de los Estados.

La Declaración de Cochabamba (2006) proclamó un nuevo «modelo de integración para el siglo XXI» como una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías y la marginalidad económica, social y política y en procura de aprovechar las oportunidades para el desarrollo derivadas de la cooperación en diversos campos entre los países suramericanos.

Bajo esta perspectiva, sobre la base del Tratado de 2008⁽¹⁶⁾, la UNASUR, en un proceso que perfecciona un foro de diálogo hacia la concertación de políticas y construcción de institucionalidad regional, se consolida como nuevo espacio de integración que complementa y recoge principios y bases institucionales desarrolladas en los procesos precedentes, en materia de cooperación económica, política y de seguridad, en pos de una identidad regional basada en valores e intereses compartidos.

■ **Gradualidad, complementariedad y flexibilidad institucional**

De foro político y espacio de coordinación de políticas exteriores, muy rápidamente, se transforma y despliega como un organismo institucional sectorizado, impulsado desde sus consejos ministeriales y basado en el

⁽¹⁶⁾ Con el Tratado de Brasilia (2008) se institucionaliza el proceso originariamente desarrollado como «Comunidad de Naciones Suramericanas», adoptando su actual configuración como proyecto de integración y cooperación regional que agrupa a Argentina, Brasil, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

principio de complementariedad que reconoce para un tratamiento conjunto las diferencias y asimetrías presentes entre los países del área.

A través de los siete consejos ministeriales suramericanos se configuran planes y proyectos en los campos: energético, defensa, salud, desarrollo social, lucha contra el problema mundial de la droga, infraestructura y planeamiento, educación, cultura, ciencia, tecnología e innovación.

La preocupación estratégica por los recursos naturales es uno de los principales aspectos compartidos por los países del área, en consideración a que en la cuenca amazónica, la cuenca de la Plata y el Caribe se concentran recursos de interés mundial que pueden constituir un importante espacio de cooperación multilateral para su protección y aprovechamiento sustentable.

La «integración física», que incluye infraestructura y matriz energética, es asumida como un factor que favorece la complementariedad de la economía y tiene efectos positivos en el tratamiento de las asimetrías, al insertar en una dimensión regional factores del desarrollo productivo de los países.

La integración física, energética y de comunicaciones en Sudamérica se plantea sobre la base de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y proyectos sectoriales.

En este propósito, UNASUR materializa la incorporación de un organismo suramericano preexistente, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA⁽¹⁷⁾ constituida en el marco de la I Reunión Presidencial de Brasilia (2000) con el objetivo de promover la infraestructura de interconectividad física para el desarrollo en la región, repotenciándola dentro del Consejo de Infraestructura y Planeamiento.

■ Enfrentar las asimetrías

En lo económico, UNASUR no parte de la tradición de compromisos comerciales vinculantes, sino de una cooperación amplia y flexible orientada a mejorar la inserción internacional de las economías del área, que abarca los ámbitos financiero, de infraestructura, de comunicación, transporte, conectividad y de seguridad energética.

En una visión sistémica de la integración se propende a la concertación e impulso de políticas comunes para estimular el desarrollo económico y

⁽¹⁷⁾ En la Iniciativa intervienen doce países suramericanos y cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

la reducción de las asimetrías mediante la transformación productiva, el estímulo a la competitividad internacional, la estabilidad económica, la provisión de bienes públicos regionales y la seguridad energética.

En la reunión extraordinaria de cancilleres de UNASUR realizada en Buenos Aires (Agosto 2011) se consensuaron tres ejes de cooperación: la desdolarización del intercambio comercial entre los países del bloque impulsando el pago con monedas locales, la consolidación de una banca regional con el lanzamiento del Banco del Sur y la constitución de un fondo de reservas de los bancos centrales de los estados miembros para su uso coordinado como *stock* de intervención.

Un elemento fundamental que diferencia este mecanismo de otros procesos de integración es el tratamiento de asimetrías desde el impulso a la complementariedad y el desarrollo de sectores productivos de los estados miembros, lo cual, junto a la promoción de políticas de desarrollo más inclusivas con aportación empresarial y participación de la sociedad civil, constituyen una fuente de legitimidad hacia dentro, generando dinámicas nacionales concurrentes.

■ **Gestión de crisis**

En la construcción de la cooperación política regional, UNASUR ha desempeñado, en su corto período de existencia como foro multilateral, un activo y destacado papel en la gestión de crisis, tanto de tipo interestatal como de afectación interna en los estados miembros.

La capacidad de UNASUR para el tratamiento de crisis interestatales, incluso con escaladas de fuerza e irradiación de impactos subregionales, quedó evidenciada en la confrontación colombo-ecuatoriana-venezolana y las tensiones derivadas del acuerdo del Gobierno colombiano para el uso norteamericano de bases militares en Colombia. La Cumbre de UNASUR (Quito, 2009) y la Cumbre Extraordinaria (Bariloche, 2009) afrontaron multilateralmente la elevada tensión en el área andina, reconociendo su impacto regional y dando inicio a un proceso de implementación de un régimen de medidas de confianza mutua como marco para un mecanismo de seguridad regional, con lo cual, se afirmó la voluntad de preservar UNASUR y reconocerla como espacio para abordar en forma conjunta asuntos de seguridad y defensa.

Adicionalmente, la potencialidad de UNASUR para cooperar en la resolución de crisis internas en países miembros, como apoyo colectivo a un aseguramiento del ordenamiento institucional en la región, se demostró en dos acontecimientos de alto impacto político: la intervención de UNA-

SUR ante la crisis política en Bolivia (2008) y su función en la contención de la escalada de violencia, continuidad democrática y preservación de la unidad nacional del Estado boliviano y en la reacción inmediata y concertada de UNASUR en salvaguarda del orden constitucional en el Ecuador, ante las acciones de desestabilización generadas por el motín policial contra el presidente Rafael Correa (2010).

■ **Perspectiva estratégica y construcción geopolítica**

En una perspectiva estratégica, UNASUR se orienta a elevar el peso geopolítico de Suramérica desde una cooperación en seguridad y defensa que descarte tensiones intrarregionales y coadyuve a la reestructuración horizontal del sistema internacional y desde una región sin conflictos ni hegemonías.

En una de sus áreas más dinámicas, la de cooperación en seguridad regional y defensa, UNASUR ha logrado significativos avances tanto en su desarrollo institucional, con la conformación del Consejo de Defensa Suramericano y el despliegue de su plan de acción, como por la continuidad y oportunidad de sus intervenciones en asuntos de política exterior y estabilización regional en situaciones de crisis.

Con una visión regional proyectada a la construcción de un espacio estratégico común, la agenda de cooperación multilateral en seguridad regional ha ido desarrollándose desde las medidas de confianza y prevención de conflictos hacia la articulación de las políticas de defensa nacionales en un sistema de cooperación multilateral en seguridad y defensa basado en la transparencia, complementariedad y previsibilidad estratégica.

La asociación en materia de seguridad regional promovida por UNASUR corresponde a un «modelo cooperativo», diferente al de seguridad colectiva, que tiene como supuestos la diversidad de políticas de seguridad y defensa de los países miembros y la pluralidad de marcos institucionales y estructuras de defensa presentes en la región.

■ **UNA COMUNIDAD DE SEGURIDAD REGIONAL**

■ **La dimensión suramericana de seguridad**

Hay suficientes elementos para advertir el avance de Suramérica en la construcción de una «comunidad de seguridad regional», orientada a la gestión pacífica de los conflictos de la región y la articulación de posiciones comunes en el escenario internacional, teniendo como base el actual proce-

so de integración suramericana, el abandono de las hipótesis de conflicto entre los Estados del área y la generación de mecanismos de cooperación y confianza destinados a la construcción de una integración mayor en materia de seguridad regional y defensa.

Este proceso de conformación de la comunidad suramericana de seguridad se ha visto impulsado en el seno de la Unión de Naciones Suramericanas con la constitución del Consejo Suramericano de Defensa (2008) como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, con un mandato, funciones y estructura flexibles, que evoluciona en correspondencia con el desarrollo de la institucionalización política multilateral.

Esta nueva comunidad de seguridad regional, no excluye ni anula la compleja red de relaciones precedentes en materia de defensa y seguridad en los niveles hemisférico, regional, subregional o, incluso, bilateral, con las cuales coexiste e interactúa. En la conformación del CDS se reconoce expresamente esta coexistencia con múltiples esquemas regionales, bilaterales y hemisféricos, de igual forma que la propia UNASUR se asume como un espacio complementario a otras instancias de integración regional.

En perspectiva global, Suramérica evidencia significativos aportes a la construcción regional de la seguridad internacional, que tienen relación con los aspectos políticos e institucionales que han favorecido el bajo índice de conflictividad interestatal y la paz en América del Sur.

En el campo normativo, es relevante la adscripción de la región a regímenes jurídicos basados en principios de soberanía, no intervención, integridad territorial y solución pacífica de controversias, con los que se identificaron históricamente los Estados suramericanos desde sus procesos independentistas y fundacionales como estados nación; la implementación de numerosas medidas de confianza mutua, control de armamentos y transparencia de gasto en defensa, así como la generación de iniciativas multilaterales de paz y seguridad regional. En la región se han gestado múltiples tratados, bilaterales y multilaterales, sobre control de armamentos y desnuclearización⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Entre los acuerdos más significativos en esta materia destacan el Compromiso de Mendoza (1991), entre Argentina, Brasil y Chile, sobre la prohibición completa de las armas químicas y biológicas; la Declaración de Ushuaia (MERCOSUR, Bolivia y Chile 1999), que declara el área como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva y compromete mejorar los mecanismos e instrumentos de no proliferación de armamento nuclear y el Consenso de Guayaquil, que prohibió en la región el emplazamiento, desarrollo, fabricación, posesión, despliegue, experimentación y utilización de todo tipo de armas de destrucción masiva, incluyendo las nucleares, químicas, biológicas y tóxicas, así como su tránsito por los países de la región, de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco y demás convenciones internacionales.

Como «zona de paz» Sudamérica se caracteriza por una presencia militar moderada; es un territorio libre de armas nucleares, químicas y biológicas; no incursiona en escaladas armamentistas ni se dan enfrentamientos bélicos activos entre los Estados del área; cuando se presentaron tensiones interestatales no escalaron a conflictos armados significativos, de hecho, la cantidad y magnitud de las guerras interestatales ha sido sustancialmente inferior al de otras regiones; por lo cual, no proyecta conflictos ni amenazas a los equilibrios globales y las relaciones interregionales.

La baja conflictividad bélica y el progresivo abandono de las percepciones de amenaza e hipótesis de conflicto interestatal han dado lugar a la generación sostenida de medidas de cooperación y fomento de la confianza mutua entre los Estados del área, que se incorporan en numerosos instrumentos adoptados por los países de la región⁽¹⁹⁾, destinadas a eliminar la competencia militar en el área, incluyendo mecanismos de transparencia de los gastos militares, ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas de la región, intercambios de información, capacitación y entrenamiento militar y concertación de acuerdos en política de defensa y acciones orientadas a desarrollar la interoperabilidad y la complementariedad militares.

A nivel bilateral, es particularmente significativa la experiencia avanzada entre Argentina y Chile con el establecimiento de una fuerza conjunta y combinada, denominada Cruz del Sur, para operaciones de mantenimiento de la paz, mecanismo de elevada confianza mutua y cooperación en el plano militar.

La cooperación militar a nivel regional se concretó durante el 2011 con el Ejercicio Combinado Regional UNASUR 1, destinado a promover estándares de interoperabilidad militar combinada en materia de planeamiento y conducción.

La transparencia en la información acerca de la evolución del gasto y las adquisiciones militares en la región se encuentra considerada dentro de las medidas de confianza y es objeto de un abordaje consensuado por los países del área, sin considerarse una amenaza para ninguno de ellos.

El Registro Suramericano de Gastos de Defensa⁽²⁰⁾, establecido por el Consejo de Defensa Suramericano, en base a la información oficial de los

⁽¹⁹⁾ Reunión de Expertos sobre Medidas de Fortalecimiento de la Confianza Mutua y Mecanismos de Seguridad en la región, Buenos Aires (1994); Declaración de Santiago, sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad (1995); Declaración de San Salvador, sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (1998); Declaración de Ushuaia (MERCOSUR, Chile y Bolivia 1999).

⁽²⁰⁾ La versión preliminar del *Registro Suramericano de Gasto en Defensa* fue presentado por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del Consejo de Defensa Suramericano en Quito, Ecuador, el 10 de mayo de 2012.

estados miembros, no tiene precedentes en materia de transparencia y confianza interestatal; está basado en una metodología común de medición, que contempla: una definición unificada del gasto de defensa para todos los países del área, su clasificación por objeto e institución y un mecanismo de remisión anual para su actualización permanente.

De este registro se puede advertir que el bajo nivel relativo del gasto en defensa es un factor de equilibrio en la región y en su relación con el contexto de seguridad global. Los presupuestos de defensa de los Estados de la región son moderados y se destinan mayormente a recursos humanos; las adquisiciones militares están destinadas a la sustitución y actualización de armamento y no se inscriben dentro de una escalada armamentista, limitándose al mantenimiento de las estructuras militares en adecuados niveles de operatividad disuasiva y modernización.

El compromiso regional con los esquemas de seguridad colectiva se plasma en la activa participación de los países de la región en numerosos mecanismos de cooperación en seguridad colectiva en los niveles global y regional. Entre estos, su participación con Naciones Unidas en operaciones de paz, a las que la región, en conjunto, aporta alrededor de un 10% del contingente en misiones desplegadas a nivel mundial⁽²¹⁾.

■ **Dinámica y perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano**

Con la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se concretó en el marco institucional de UNASUR un propósito que Brasil impulsó desde el 2006 y que encontró eco en el entorno regional a raíz de las tensiones entre Colombia y Ecuador, en el 2008, como mecanismo de integración que permitiera discutir las cuestiones relativas a la defensa entre los países del área, reducir conflictos y desconfianzas y sentar las bases para la formulación futura de una política de defensa común.

El CDS, sin ser una alianza militar con una fuerza conjunta, promueve la coordinación militar en la región y aporta una dimensión estratégica al proyecto de integración regional de UNASUR destinada a la construcción de la región como «zona de paz», superando las percepciones de amenaza e hipótesis de conflicto entre los países sudamericanos.

También se configura como un mecanismo de seguridad cooperativa, a partir de políticas de defensa nacionales, destinado a identificar intereses comunes y desarrollar medidas de confianza desde el reconocimiento del principio de autonomía de las políticas de defensa de cada uno de los países de la región Suramericana, en sus vertientes andina, amazónica, atlántica, caribeña y pacífica.

⁽²¹⁾ <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/index.shtml>

Esencialmente se trata de un foro de diálogo entre políticas de defensa nacionales y cooperación, no vinculante y basado en el consenso, destinado a conformar una «identidad suramericana» en defensa y consolidar a la región como una zona de paz y desarrollar una amplia cooperación y complementariedad estratégica en base a instrumentos comunes de doctrina, política e institucionalidad de defensa y seguridad regional.

Entre las competencias del Consejo están: la doctrina y política de defensa; la identificación de factores de riesgo y amenazas en el escenario regional común; la capacitación en defensa; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación conjunta en operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas; la cooperación en industria y tecnología de defensa; la coordinación de la acción humanitaria en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados; el análisis conjunto de aspectos de la coyuntura internacional y de situaciones regionales y subregionales en materia de defensa; la determinación y acción coordinada en el enfrentamiento de riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados, y la articulación y coordinación de posiciones en foros multilaterales sobre defensa.

La cooperación en defensa, en la perspectiva de concretar la seguridad cooperativa en una comunidad de seguridad regional, tiene como fundamento la concurrencia y complementariedad de las políticas de defensa nacionales y su aproximación hacia una «doctrina suramericana» basada en un pensamiento estratégico compartido.

A partir de estos ejes, los estados miembros intervienen según sus intereses e iniciativa en los componentes de la amplia agenda común definida en el plan de acción del CDS, que incluye, entre los más significativos: operaciones de paz, metodologías de cálculo de gasto en defensa, formación y capacitación, reformas de los ministerios de defensa, medidas de confianza mutua, identificación de factores de riesgo y amenazas regionales, industria de la defensa y cooperación tecnológica.

Con la conformación del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (2011), el Consejo de Defensa Suramericano cuenta con una instancia permanente destinada a la generación de «pensamiento estratégico suramericano» en materia de defensa y seguridad regional e internacional, mediante la formulación de los enfoques conceptuales y lineamientos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional y la identificación de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial.

■ EN PERSPECTIVA

Sin desconocer el carácter transicional e inconcluso de los procesos descritos y la complejidad de los nuevos fenómenos que se despliegan en la región, podríamos concluir destacando, en síntesis, algunas condiciones que se proyectan tendencialmente a considerarse en el desenvolvimiento de la región:

1. En una perspectiva geoestratégica, la nueva integración responde al desplazamiento del eje de las relaciones interamericanas desde el nivel hemisférico hacia la conformación de contextos multilaterales de naturaleza subregional. En esta transformación opera un nuevo equilibrio continental, manifiesto en la reestructuración de las relaciones intrarregionales y transregionales y en un redimensionamiento estratégico de los procesos integracionistas. No es previsible aún la configuración definitiva que adopte esta tendencia ni las formas de articulación de los distintos procesos que la constituyen.
 2. Inserta en la nueva regionalización desplegada a nivel global y hemisférico, Suramérica tiende a configurarse como un subsistema diferenciado en el sistema internacional, con autonomía política, económica, de seguridad y defensa a partir de una identidad regional en construcción, asumida como eje articulador de consensos políticos interestatales y generación de una nueva institucionalidad multilateral.
 3. En la nueva regionalización sudamericana confluyen complementariamente varios modelos y procesos de distinta escala y dimensión política e institucional que interactúan sobre la base de agendas compartidas y acciones coincidentes, sin que prevalezca una jerarquía unívoca ni un liderazgo unilateral. El desarrollo de estos procesos genera un entramado de iniciativas complejo que demandará la resolución de líneas de continuidad aún difusas en la amplia cooperación multilateral en marcha.
 4. Suramérica se proyecta como una comunidad de seguridad regional en ciernes; con un esquema de seguridad cooperativa fundamentado en un nuevo pensamiento estratégico en desarrollo. La dimensión política y las formas institucionales de este régimen, en conformación, reflejan un cambio de paradigma en las concepciones de seguridad y defensa, objeto de la formulación de consensos de nuevo tipo entre los Estados del área, no limitados a mecanismos tradicionales de confianza y cooperación, propicios para la definición de una doctrina suramericana de seguridad y defensa.
 5. UNASUR surge con gran vitalidad política, como un espacio de confluencia y equilibrio en la región, en un contexto de declive de la hegemonía norteamericana, ascenso de Brasil como actor global y disposición concertada de los gobiernos del área para la repotenciación
-

colectiva de su inserción internacional. Se consolida con el impulso de su dimensión política, como instancia de construcción de un liderazgo compartido a escala subregional y de una institucionalidad con sostenibilidad estratégica.

6. En una dimensión más amplia, UNASUR, no obstante su incorporación reciente como organización regional en el escenario internacional, ha logrado posicionar su reconocimiento como bloque regional de interlocución con foros multilaterales, impulsando una apertura del espectro de relaciones transregionales que podría tener una significativa trascendencia en la transformación y desarrollo del sistema internacional.

■ BIBLIOGRAFÍA

ACHAYRA, Amitav y JOHNSTON, AlatairIain (eds.). *Crafting Cooperation Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007.

ADLER, Emanuel y BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge University Press. Londres: 1998.

ALADI. *Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana*.

ALADI, CAN, MERCOSUR. *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*.

BENECKE, Dieter W. *ALCA: ¿Acelerador o freno para la integración latinoamericana?* en *Contribuciones*, n.º 70. Buenos Aires: abril, mayo, junio 2001.

BILBAO, Luis. «Rediseño del mapa suramericano», en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: mayo 2006.

BRISIÓN RUIZ, José. «La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional». *Nueva Sociedad*, n.º 228, julio-agosto 2010.

BORÓN, Atilio. «El ALCA y la culminación de un proyecto imperial», en revista *OSAL*, n.º 11. Buenos Aires: mayo-agosto 2003.

BOTTO Mercedes y otros. «El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración». El caso MERCOSUR, en *Nueva Sociedad*, n.º 186, julio-agosto 2003.

- BOUZAS, Mario y FANELLI, José María. *MERCOSUR: Integración y crecimiento*. Colección Temas del Sur, Altamira, Fundación OSDE. Buenos Aires: 2002.
- BUZAN, Barry y WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge University Press, 2003.
- CALCAGNO, Alfredo Eric. «El motor de la Unión Sudamericana. Hacia un nuevo bloque geopolítico», en *Le Monde Diplomatique*. Buenos Aires: septiembre 2004.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*.
- CIENFUEGOS, Miguel y SANAHUJA, José. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB. Barcelona: 2010.
- Comunidad Andina. *Principales indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005*.
- Consejo de Defensa Suramericano. *Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: 2009.
- Consejo de Defensa Suramericano. *Informe de gestión de la Presidencia Pro Tempore 2009-2010*.
- CORNEJO, Romer y NAVARRO, Abraham. «China y América Latina: recursos, mercados y poder global». *Nueva Sociedad*, n.º 228, julio-agosto 2010.
- DEL ARENAL, Celestino y SANAHUJA, José (coordinadores). *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Fundación Carolina, Siglo XXI. Madrid: 2010.
- GIACALONE, Rita. «Integración Norte-Sur y tratamiento especial y diferenciado en el contexto regional», en *Nueva Sociedad*, n.º 186, julio-agosto 2003.
- GIACALONE, Rita. «La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿una alianza entre izquierda y empresarios?», en *Nueva Sociedad*, n.º 202, marzo-abril 2006.
- GONZÁLEZ URRUTIA, Edmundo. «Ventajas y desafíos de la integración», en *Archivos del presente*, n.º 21, Buenos Aires: julio-agosto-septiembre 2000.
-

GRABENDORFF, Wolf, (ed.). *La seguridad regional en las Américas*. Fondo Editorial CEREC. Bogotá: 2003.

GRABENDORFF, Wolf. «Perspectivas de una integración política de América del Sur», en *Nueva Sociedad*, n.º 117, enero-febrero 2002.

GRABENDORFF, Wolf. «Relaciones triangulares en un mundo unipolar: América del Norte, Unión Europea y América Latina», en KERNIC, Franz (comp.). *Seguridad y cooperación: Aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie. Viena: 2006.

HIRST, Mónica. «Claroscuros de la seguridad regional en las Américas», en *Nueva Sociedad*, n.º 185, mayo-junio 2003.

JAGUARIBE, Helio. «La construcción de la Unión Sudamericana», en Archivos del presente n.º 21, Buenos Aires: julio-agosto-septiembre 2000.

KATZ, Claudio. «El abismo entre las ilusiones y los efectos del ALCA», en *Nueva Sociedad*, n.º 174 julio-agosto 2001.

LANDER, Edgardo. «¿Modelos alternativos de integración? Proyectos neoliberales y resistencias populares», *OSAL*, n.º 15. Buenos Aires: setiembre-diciembre de 2004.

QUIJANO, José Manuel. «MERCOSUR: ¿el relanzamiento?», en *Nueva Sociedad*, n.º 199, setiembre-octubre 2005.

REGO, André y otros (ed.). *Governança Global e Integração da América do Sul*. IPEA. Brasília: 2011.

RIVAS, Eduardo. *ALCA, MERCOSUR y el futuro de la integración latinoamericana*, Universidad y Sociedad, 2004.

SERVÍN, Andrés. «Desafíos y obstáculos políticos del ALCA», en *Nueva Sociedad*, n.º 186, julio-agosto 2003.

SERVÍN, Andrés. (coord.). *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y participación ciudadana*. ICARIA. Buenos Aires: 2011.

SOHR, Raúl. «Energía y seguridad en Sudamérica», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, julio-agosto 2006.

WAGNER, Allan. *La Comunidad Sudamericana de Naciones: Un proyecto político y un gran programa de desarrollo*.

WAGNER, Allan. «La agenda política sudamericana», en *Archivos del presente*, n.º 21. Buenos Aires: julio-agosto-septiembre 2000.

WOLLARD, Dörte (ed.). «La agenda internacional de América Latina: entre las nuevas y las viejas alianzas». *Nueva Sociedad*, Argentina: 2011.

ZANONI, José. «¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración?», en *Nueva Sociedad*, n.º 204, julio-agosto 2006.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:* **D. ENRIQUE V. IGLESIAS**
Secretario general iberoamericano
- Vocal Secretario:* **D. MIGUEL ÁNGEL SERRANO MONTEAVARO**
Analista principal
Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Vocales:* **D. FRANCISCO ROJAS ARAVENA**
Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
- D. JOSÉ JUAN RUIZ GÓMEZ**
Economista y técnico comercial del Estado
Economista jefe del Banco Interamericano de Desarrollo y director de su Departamento de Investigación
- D. ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ**
Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia
Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa
- D. RAÚL BENÍTEZ MANAUT**
Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional de México.
Presidente del colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
A. C. Experto en temas de seguridad y defensa en México y América Latina
- D.ª SONIA ALDA MEJÍAS**
Profesora-investigadora del Instituto Universitario Gutiérrez Mellado
- D. HÉCTOR LUIS SAINT PIERRE**
Profesor titular de Seguridad Internacional de la Universidad Estatal de Sao Paulo
Director del Grupo de Estudios de Defensa e Segurança Internacional

D. PABLO CELI DE LA TORRE

*Profesor del Centro de Estudios Estratégicos del
Consejo Suramericano de Defensa de UNASUR*

ÍNDICE

SUMARIO	7
PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	13

Capítulo I

SEGURIDAD INTERNACIONAL, EL ESPACIO Y POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA	19
---	----

Introducción	21
Cambios globales. Una larga y compleja transición internacional	23
Inserción de América Latina en el sistema internacional	27
América Latina-Estados Unidos	27
América Latina-Unión Europea	31
América Latina-Asia-Pacífico	33
Nuevo contexto político latinoamericano	35
Brasil, México y los liderazgos regionales	38
Contenciosos y mecanismos de resolución de conflictos en la región	42
Medidas de Confianza Mutua	45
Gasto militar en la región	48
Demandas superpuestas en defensa y seguridad	50
Nuevos contenciosos transnacionales	55
Una región de paz y un área desnuclearizada	57
Temas emergentes de cooperación en defensa	59
América Latina en organizaciones de paz en la ONU	59
Nuevos organismos de concertación regional	61
Las Conferencias Ministeriales de Defensa	62
Las Reuniones de ministros de Seguridad Pública	63
La cooperación en Centroamérica	65
El Consejo de Defensa Suramericano	66
Propuestas desde el ALBA	68
Cooperación en el Caribe	69
Tendencias de futuro	69
Bibliografía	72

Capítulo II

CRISIS FINANCIERAS EN LAS ORILLAS DEL ATLÁNTICO Y DEL PÁCIFICO: ESBOZOS DE POLÍTICAS Y RELATOS	83
---	----

Introducción	85
Latinoamérica vs. España: ciclo económico e interdependencia... pero menos de lo que se asume	88
Evaluando la viabilidad de «la década de Latinoamérica»	94

España como problema: un planteamiento falso.....	99
Otros elementos para un nuevo relato.....	102

Capítulo III

LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LATINOAMÉRICA: ANTECEDENTES Y CAMBIOS..... 107

introducción.....	109
-------------------	-----

La perspectiva histórica: Guerra Fría, surgimiento de grupos guerrilleros influidos por la revolución cubana, la pos Guerra Fría y las guerrillas remanentes en algunos países y la forma como los Estados las enfrentaron.....	109
---	-----

El impacto del 11-s y la «guerra contra el terrorismo global» de la administración Bush. El debate acerca de la ambigüedad del concepto «terrorismo».....	116
---	-----

La Estrategia de Seguridad Nacional de G. W. Bush y la pretensión de un nuevo orden.....	117
--	-----

A propósito del entendimiento del terrorismo	120
--	-----

La estrategia contrainsurgente y cómo se prepararon las FF. AA. para participar en su enfrentamiento.....	122
---	-----

Las relaciones funcionales de grupos guerrilleros con la actividad del narcotráfico. Los impactos en la gobernabilidad y estabilidad de los Estados con la presencia simultánea de los anteriores dos fenómenos	125
---	-----

El caso colombiano: uno singular para analizar cómo el Estado enfrentó a las organizaciones guerrilleras. La importancia de la reforma militar de fines de los 90 y comienzos del nuevo milenio; el papel de la cooperación internacional.....	126
--	-----

Las respuestas del Estado colombiano en distintos momentos.	126
---	-----

Los esfuerzos por situar el caso colombiano en la lucha global contra el terrorismo	133
---	-----

Bacrim: Neoparamilitares contrainsurgentes o expresión del crimen organizado.....	137
---	-----

Panorama de seguridad en 2012.....	140
------------------------------------	-----

Las tensiones internacionales que generan los procesos de «derrame» de este tipo de actividad. Los impactos en la política exterior.....	145
--	-----

Algunas conclusiones.....	146
---------------------------	-----

Bibliografía.....	148
-------------------	-----

Capítulo IV

EL CRIMEN ORGANIZADO EN IBEROAMÉRICA..... 151

Introducción	153
--------------------	-----

Antecedentes.....	154
-------------------	-----

El crimen organizado en el siglo xxi	160
Colombia y los países andinos	162
México y Centroamérica.....	167
El Caribe	176
Brasil	179
Chile.....	182
Argentina.....	184
Conclusiones	186
Bibliografía.....	188

Capítulo V

LA PARTICIPACIÓN MILITAR EN EL COMBATE CONTRA LA VIOLENCIA CRIMINAL	199
Introducción	201
Contexto actual: democracia, prosperidad y región de paz	203
Democracia y crecimiento económico	203
Territorio de paz	205
Amenazas actuales a la seguridad: crimen organizado y violencia criminal	206
La debilidad estatal: causa de la violencia y consecuencia del recurso a las FAS para combatirla.....	209
La seguridad multidimensional y el desdibujamiento entre la seguridad interior y exterior	213
Las Fuerzas Armadas como garantes de la seguridad interior y del desarrollo nacional.....	216
Lucha contra el crimen organizado y contra la inseguridad ciudadana	217
Contribución al desarrollo nacional.....	224
Implicaciones derivadas de las misiones múltiples y en seguridad interior desempeñadas por las FAS.....	226
Conclusiones	231
Bibliografía.....	233

Capítulo VI

LA EMERGENCIA DEL BRASIL COMO ACTOR GLOBAL Y LA SEGURIDAD	235
Un poco de historia	237
La diferencia del origen de Brasil en América Latina.....	237
Los desafíos del siglo xx para el Brasil	239
El Brasil y el fin de la Guerra Fría	242
En el ámbito hemisférico.....	243
En el ámbito regional	246

Proyección internacional de Brasil: en la contramano de las explicaciones de las relaciones internacionales.....	247
La influencia brasileña en los procesos de integración americanos	251
Contextos y decisiones en los anillos de interés del Brasil.....	253
El anillo más estrecho	253
El segundo anillo: América del Sur y la estrategia brasileña.....	257
El anillo continental	264
El anillo global	266
Conclusiones	269
Bibliografía	270

Capítulo VII

EL ANCLAJE SURAMERICANO DE INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL.....	275
El otro Nuevo Mundo	277
La condición regional en lo global	277
Reconfiguración de lo interamericano	279
El hemisferio asistémico	280
Desajuste e inercia del continentalismo bilateralista	280
Un consenso sin solución de continuidad.....	281
Declinación de la hegemonía norteamericana.....	284
América Latina más allá del norte	285
Cambios de cualidad en el contexto multilateral latinoamericano.	285
Una región, varios procesos	287
El sur continental.....	289
Emergencia de una región autónoma.....	289
La frontera regional ampliada	290
Renovada dimensión política	292
La integración de nuevo tipo.....	292
Convergencia regional en la Unión de Naciones Suramericanas	292
Gradualidad, complementariedad y flexibilidad institucional.....	293
Enfrentar las asimetrías	294
Gestión de crisis.....	295
Perspectiva estratégica y construcción geopolítica.....	296
Una comunidad de seguridad regional.....	296
La dimensión suramericana de seguridad.....	296
Dinámica y perspectivas del Consejo de Defensa Suramericano	299
En perspectiva.....	301
Bibliografía.....	302
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	307
CUADERNOS DE ESTRATEGIA.....	313

■ CUADERNOS DE ESTRATEGIA*

N.º	TÍTULO
01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
07	Los transportes en la raya de Portugal
08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española
15	Identidad y solidaridad nacional
16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992
17	Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90

* Los Cuadernos de Estrategia están disponibles en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.

- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de “inteligencia operacional”
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas

- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica
- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil

- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España
- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos

- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC
- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99

N.º

TÍTULO

- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002

N.º	TÍTULO
117-B	2001/2002 Strategic Panorama
118	Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
121	La industria europea de defensa: presente y futuro
122	La energía en el espacio euromediterráneo
122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
124	Nihilismo y terrorismo
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
125-B	The Mediterranean in the New Strategic Environment
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
128	Comentarios de estrategia y política militar
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
130	El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
131	Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano
132	Turquía a las puertas de Europa
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
135	La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
136	Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos

- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: The Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada

N.º	TÍTULO
154	La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
154 B	The Defence of the Future: Innovation, Technoligy and Industry
155	La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
156	El Gran Cáucaso
157	El papel de la mujer y el genero en los conflictos.