



Cuadernos de Estrategia 181

América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa

Instituto Español de Estudios Estratégicos
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Cuadernos de Estrategia 181 América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa

Instituto Español de Estudios Estratégicos
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2016

NIPO: 083-16-390-0 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-219-5 (edición papel)

Depósito Legal: M-30136-2016

Fecha de edición: septiembre, 2016

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa



NIPO: 083-16-391-6 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9091-220-1 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores 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 100% reciclado libre de cloro.



ÍNDICE

	Página
Agradecimientos	9
Presentación	
<i>Gustavo Palomares Lerma</i>	
Introducción	11
Capítulo primero	
Drogas, prohibición o legalización	17
<i>Ernesto Samper Pizano</i>	
Introducción	19
La guerra contra las drogas ha fracasado y su propósito se ha pervertido..	21
La internacionalización de los productores y su estigmatización.....	25
Hacia un nuevo paradigma y una gobernanza de las drogas.....	28
Bibliografía.....	31
Capítulo segundo	
Los cambios en América Latina, implicaciones para la seguridad .	33
<i>Sonia Alda Mejías</i>	
Introducción	35
América Latina, la región más violenta del mundo	36
<i>Incertidumbres, retos y posibles crisis</i>	39
El cambio de ciclo económico. De la prosperidad económica a la ralenti-	
zación y a la crisis económica.....	40
<i>Las diferentes situaciones dentro de la región.....</i>	42
<i>La disminución de la pobreza y la desigualdad, durante la década de</i>	
<i>prosperidad.....</i>	43
<i>Cambio de tendencia y riesgos de retroceso en los índices de pobreza y</i>	
<i>desigualdad.....</i>	45
<i>La relación entre pobreza, desigualdad e inseguridad.....</i>	46
Nuevos gobiernos y el final de largos liderazgos.....	48
<i>Contexto regional y relaciones interestatales: una región de paz.....</i>	50

	Página
Espacio intraestatal	54
<i>La falta de liderazgo ante posibles conflictos interestatales o problemas de seguridad intraestatales</i>	54
<i>Cambios políticos y políticas de seguridad</i>	57
La importancia de la gobernabilidad para la seguridad	59
<i>Gobernabilidad y seguridad</i>	60
<i>Corrupción e impunidad y más inseguridad</i>	61
<i>La corrupción terreno fértil para el crimen organizado</i>	64
Conclusiones	65
Bibliografía	67
 Capítulo tercero	
La función de las Fuerzas Armadas en América Latina: de la intervención en los asuntos internos a la internacionalización	73
<i>Emilio Sánchez de Rojas Díaz</i>	
Introducción	75
<i>La intervención militar en el poder</i>	75
<i>La influencia como poder militar</i>	76
Procesos de consolidación democrática	77
<i>El fin del mundo bipolar</i>	78
<i>La política estadounidense de defensa en América Latina</i>	79
<i>La tercera oleada de transición democrática</i>	80
<i>Relaciones cívico militares</i>	82
Control civil y consolidación democrática	83
<i>Control democrático sobre los ejércitos</i>	87
<i>Las políticas de defensa como política exterior</i>	89
<i>La defensa e integridad territorial: ¿una revalorización?</i>	89
<i>¿Hacia una seguridad democrática regional?</i>	90
<i>Los conflictos territoriales</i>	91
<i>... potenciados por los recursos</i>	92
<i>Gastar mucho, gastar poco</i>	92
Redefinición de la función militar	94
<i>Escenario estratégico global: una visión regional</i>	94
<i>Nuevos retos. Problemas perversos</i>	95
<i>Nuevas tareas de las Fuerzas Armadas</i>	96
<i>La inseguridad ciudadana</i>	98
<i>Tráfico de estupefacientes</i>	98
<i>La debilidad institucional y fortaleza de las redes de delincuencia</i>	99
<i>Las fronteras: elemento determinante para la seguridad en América Latina</i>	102
<i>Lucha contra las economías ilegales</i>	106
A modo de conclusión	106
Bibliografía	110
 Capítulo cuarto	
Evolución de la seguridad en Centroamérica. El drama de las maras	115
<i>María Luisa Pastor Gómez</i>	
Introducción	117
La década de los años 80 y 90 en Occidente	119
<i>La seguridad posmoderna</i>	122
<i>La evolución de la seguridad en Centroamérica</i>	125

	Página
Aproximación histórica	127
Los conflictos armados internos	128
El proceso de paz de Centroamérica	131
El posconflicto	132
Participación actual de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior	136
Las maras, un espacio intermedio entre las pandillas tradicionales y los grupos armados	139
De las pandillas tradicionales al surgimiento de las maras	139
Las maras MS13 y Barrio 18	141
Las maras de «tercera generación»	144
Las maras y los grupos armados ilegales. Diferencias y similitudes	145
Iniciativas desarrolladas contra las maras	147
Consideraciones finales	150
Bibliografía	153

Capítulo quinto

El lugar de Brasil en la nueva agenda latinoamericana de seguridad y defensa	157
Antonio Jorge Ramalho da Rocha	
Introducción	159
El lugar de Brasil: un puente entre las agendas globales y regionales de seguridad	165
Retos estructurales de seguridad y defensa en América Latina: desafíos para Brasil	173
Multipolarización: la complejidad y la importancia de las viejas amenazas	173
Demografía: implicaciones políticas y para la defensa de recursos naturales	176
Tecnología e innovación: los individuos se tornan cada vez más poderosos	179
La expansión del crimen transnacional: implicaciones para la seguridad	181
Conceptos de seguridad y defensa en América del Sur: desafíos a la cooperación	184
Suramérica en el escenario global de seguridad y defensa: un polo de estabilidad	186
Conclusiones	188
Bibliografía	190

Capítulo sexto

El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad	195
José Alejandro Cepeda	
Introducción	197
Conflicto con la guerrilla más antigua del mundo	198
De Uribe a Santos: cambio de estrategia	200
FARC y ELN: ¿una sola paz para Colombia?	201
¿Posconflicto o posacuerdo?	202
Desmovilización de la guerrilla	204
Gestores de paz	206

	Página
Cambio de hipótesis respecto a la seguridad	208
Ciudades, territorios y posconflicto	210
Los territorios especiales de la guerrilla	212
Los desafíos ambientales de la paz	213
Nuevo rol de la fuerza pública	215
Conclusión	218
Bibliografía	220
Composición del grupo de trabajo	225
Cuadernos de Estrategia	227

Agradecimientos

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), continuando con la colaboración en el ámbito de los estudios de seguridad y defensa en el área de Iberoamérica, presentan un nuevo Cuaderno de Estrategia que en esta ocasión se centra en “América Latina: nuevos retos en seguridad y defensa”.

Queremos agradecer a los autores su esfuerzo y dedicación, sin los cuales la materialización de esta obra no hubiera sido posible, y trasladar una especial gratitud al profesor Gustavo Palomares Lerma, Presidente del Instituto de Altos Estudios Europeos (IAEE) y profesor de Relaciones Internacionales de la UNED, por la extraordinaria labor de coordinación del grupo de trabajo, del que han formado parte los profesores José Alejandro Cepeda, Sonia Alda Mejías y Antonio Jorge Ramalho da Rocha, así como los analistas del IEEE el coronel Emilio Sánchez de Rojas Díez y la vocal secretaria María Luisa Pastor Gómez; de manera muy especial agradecemos la participación del Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper Pizano, quien a pesar de su apretada agenda aceptó colaborar en la elaboración de esta publicación.

Miguel Ángel Ballesteros Martín
Director del IEEE

Miguel Requena Díez de Revenga
Director del IUGM

Presentación

Gustavo Palomares Lerma
Coordinador del grupo de trabajo

Introducción

En el momento actual, América Latina se encuentra inmersa en cambios que suponen transformaciones en las principales dinámicas y equilibrios continentales, no solo en muchos de sus países, también en el regionalismo imperante y en los distintos espacios de integración. La transformación actual y los cambios en países como Venezuela y Argentina, la terminación del conflicto armado en Colombia, las consultas electorales en Bolivia o Ecuador, el *impeachment* y el bloqueo en la presidencia de Brasil, así como el nuevo papel de Cuba en sus relaciones continentales; todas estas cuestiones pueden suponer modificaciones sustanciales en el equilibrio político, institucional e ideológico continental, así como un cambio en las prioridades, estrategias y dinámicas continentales.

La nueva doctrina de la Administración Obama con América Latina, de gran repercusión política y estratégica –a la espera del resultado electoral presidencial en noviembre–, así como otros actores nuevos de gran peso económico e inversor, como es el caso de China, suponen también cambios continentales significativos y nuevos equilibrios que se irán conformando progresivamente en la región a la hora de perfilar el equilibrio entre nuevos y viejos objetivos, para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos dentro de una apuesta colectiva.

Es evidente que las nuevas sensibilidades y dinámicas presentes determinan una nueva agenda de seguridad continental –con una incidencia fuerte y significativa en la actual gobernanza global– que necesita establecer nuevos

instrumentos y herramientas dentro de las políticas nacionales y multilaterales desde una renovada voluntad individual y, sobre todo, colectiva. Este es el propósito del conjunto de reflexiones que encierran estas líneas: valorar las principales dinámicas que inciden en la seguridad continental en el momento actual, para desde ahí, realizar balance de las políticas tradicionales relativamente fracasadas, de los instrumentos obsoletos que requieren sustituirse o reinventarse, y del papel que deben jugar nuestras fuerzas de seguridad y nuestras fuerzas armadas en los nuevos escenarios para la superación de la violencia y de búsqueda de la «paz».

El *Cuaderno de Estrategia* que tiene el lector interesado y estudioso entre sus manos, tiene como objetivo ese mismo que recoge el pretencioso título que lo encabeza: valorar los nuevos retos en seguridad y defensa en América Latina. Y hacerlo desde una visión plural y pluridisciplinar que sepa combinar la experiencia en la gestión de las políticas gubernamentales con los nuevos objetivos del regionalismo latinoamericano que reclama, de forma urgente, una verdadera estrategia colectiva de seguridad. Este ha sido el reto del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) del Ministerio de Defensa de España y del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM), cristalizado en esta obra; reunir diferentes autores con distintas sensibilidades y enfoques para avanzar en uno de los principales retos de la ciudadanía y de las sociedades continentales: una agenda compartida de seguridad para América Latina.

Dicha agenda compartida se vuelve una cuestión urgente porque el asunto que ocupa el primer lugar en la preocupación de la ciudadanía, a tenor de los datos reflejados por el índice de desarrollo humano y por el *informe global de paz* en los últimos años, pero de forma más subrayada en el de 2016, incluso por encima de otros factores y dinámicas perversas como son la desigualdad, el empleo o la corrupción, es el de la inseguridad. Un sentimiento que deja de ser una cuestión individual, nacional y regional para convertirse en un sentimiento compartido por todos los latinoamericanos a la hora de abordar el objetivo de sus prioridades y el umbral de sus exigencias a las políticas públicas estatales y transnacionales.

No es para menos si consideramos que América Latina no solo es el continente más inseguro del planeta, sino que cinco de sus países se encuentran entre los diez países de mayor número de homicidios al año y que 6 de ellos, se encuentran dentro de los 25 países de mayores índices de violencia global. Unas cifras que reflejan no solo la frialdad estadística de una realidad incontestable, sino también el sufrimiento de demasiadas familias que tienen que digerir esas dinámicas y causas que provocan tanta violencia y muerte.

Es evidente que la cultura latinoamericana tiene, por razones históricas, sociales y antropológicas –los españoles lo sabemos bien– un ADN individual y nacional en estrecha relación con la violencia, que se ve alimentada por

otra serie de dinámicas asociadas históricamente a la violencia e inseguridad: la desigualdad –otro de los factores en el que América Latina ocupa la cabecera–, la pobreza –aún significativa en todo el continente–, la falta de oportunidades y el desempleo entre los jóvenes –uno de los puntos compartidos de todo Occidente–, la incapacidad de nuestros Estados a pesar de los esfuerzos y avances últimos, para contrarrestar y combatir con eficacia las dinámicas que inciden de forma directa en la delincuencia.

El trabajo de la investigadora Sonia Alda nos recuerda que junto con esta ecuación perversa de desigualdad, pobreza e inseguridad existen otros males que como el de la corrupción, vulnera los principios de igualdad y desvía el proceso político y el funcionamiento público estatal de los verdaderos y mayoritarios intereses colectivos, haciendo imposible los necesarios criterios de eficiencia y eficacia de los poderes público y privados, incrementando el desapego de la ciudadanía respecto a los valores colectivos. Como señalan los últimos índices de opinión, la corrupción es el principal «cáncer» que afecta a la fe en los valores democráticos en un continente en donde se afirman las dinámicas transformadoras con fuerza, pero se siguen manteniendo los más bajos índices de transparencia y de rendición de cuentas. Este de la corrupción es sin duda, uno de los puntos compartidos que interviene de forma clara en la definición de la futura agenda de seguridad.

Para hacer posible esta nueva agenda desde el actual regionalismo en transformación, es necesario ubicar la seguridad en sus distintas aproximaciones y desde los distintos factores internos y externos que intervienen en las políticas para abordarla, como punto central en los esfuerzos de gobiernos, organizaciones continentales y espacios de integración. También en el papel que deben ocupar otros actores tradicionales en la región como es el caso de Estados Unidos y la Unión Europea, ambos en distinto momento e impulso, teniendo en cuenta el papel renovado del primero en la región, desde la apertura de relaciones con Cuba y el cierto retraimiento del segundo, reflejado en un criterio más selectivo en los proyectos europeos hacia el conjunto de la región. Por no hablar del auge irresistible de China que, poco a poco, va dando pasos desde el peso transcendental que ya tiene en los económico, comercial y financiero, hacia ámbitos de cooperación política en donde la seguridad, antes o después, ocupará un lugar estratégico.

Los últimos años han demostrado que las políticas nacionales y las fuerzas de seguridad nacionales son insuficientes para afrontar los niveles crecientes de inseguridad, especialmente aquella derivada del narcotráfico y del crimen organizado dentro y fuera de las fronteras. Como nos recuerda en su estudio el expresidente de Colombia y actual secretario general de UNASUR, Ernesto Samper, son muchas las políticas y los años invertidos en el continente en la lucha contra la droga desde una visión prohibicionista y represora que, desde presupuestos clásicos, intentaba incidir en la producción y el mercado, principalmente desde una política policial y judicial. A lo largo de este tiempo, la mayor conclusión extraída es que los éxitos relativos o

fracasos rotundos, según se quiera presentar, estriban en la capacidad de adaptación de este «negocio» en todas sus fases para seguir satisfaciendo una demanda global mayoritariamente ajena a América Latina. Por todo ello parece inevitable, siguiendo las reflexiones de Ernesto Samper, reevaluar la política contra las drogas desde nuevos paradigmas y buscando también una estrategia colectiva desde las organizaciones regionales.

La política de seguridad y defensa continental, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas latinoamericanas, deben ser una parte decisiva en esta transformación acorde y de forma paralela a los nuevos retos continentales y globales. Los cambios de las fuerzas armadas latinoamericanas, como destaca el estudio del coronel Sánchez de Rojas, no solo deben trascender los viejos escenarios de enfrentamientos transfronterizos y los ya superados conflictos internos, sino que deben ser uno de los centros fundamentales en esa agenda colectiva compartida en el ámbito de la seguridad, defensa y búsqueda de la «paz». Incluso posibilitando una agenda común en la defensa, dentro y fuera del regionalismo imperante, por la vía multi y bilateral, que facilite nuevos instrumentos intracontinentales en la lucha, no solo contra la delincuencia, el narcotráfico, la piratería marítima y la libertad de los mares, las bandas violentas transfronterizas y el crimen organizado, sino también en el papel que puedan jugar en ámbitos globales de especial preocupación y sensibilidad, como la lucha contra el terrorismo y el radicalismo en todas sus formas. El estudio que presentamos, elaborado por el coronel Sánchez Rojas, con valentía y desde el mismo espíritu propositivo que ha guiado el conjunto de las reflexiones aquí recogidas, plantea nuevas posibilidades y estrategias de cooperación en este estratégico ámbito de la defensa, fruto de los cambios externos y de las transformaciones en el interior de las fuerzas armadas. La idea en este campo de la defensa, como también apuntábamos en la política de seguridad, es avanzar hacia el establecimiento progresivo de políticas en común.

En este nuevo espacio en la búsqueda de una transformación internacionalizadora de las fuerzas armadas latinoamericanas, como en todos los ejes vertebradores de América Latina por su peso demográfico, económico y geoestratégico, el lugar que ocupa Brasil será determinante en los distintos ámbitos, espacios y objetivos compartidos. El estudio de Antonio Ramalho nos apunta, desde la ya histórica sensibilidad brasileña respecto a los conceptos de seguridad nacional pero también desde la revisión renovada del regionalismo, especialmente de UNASUR, el peso e influencia que este país tendrá en la estructuración de la agenda de seguridad y defensa incluso, nos atrevemos a decir, por encima de los nuevos enfoques y las dificultades políticas internas que debe administrar. Brasil observa estos retos a la seguridad conjuntos como una oportunidad de acercarse a sus vecinos mediante esfuerzos de cooperación que permitan, de un lado, profundizar la integración suramericana en materia de defensa y seguridad y, del otro, articular una posición común de la región en el ámbito internacional.

En el conjunto de esa necesaria estrategia colectiva para afrontar la redefinida agenda latinoamericana de seguridad y defensa se combinarán viejos y nuevos retos, incluso se modificará el orden dentro de los riesgos compartidos, pero es evidente que para afrontar esa perversa combinación de viejos y nuevos riesgos es necesario establecer renovados instrumentos para afrontar dinámicas que fueron en un primer momento una cuestión nacional y han pasado a ser uno de los elementos de mayor preocupación continental. Uno de ellos es sin duda el de las denominadas «maras» o grupos delinuenciales organizados en torno a un liderazgo ideológico sectario.

María Luisa Pastor en su reflexión sobre Centroamérica, analiza esa denominada «seguridad posmoderna» en la transformación de los espacios y escenarios tradicionales –en donde los conflictos centroamericanos fueron su máxima expresión– y plantea cómo esas dinámicas pasadas de las guerras fratricidas y de la doctrina de la «seguridad nacional», se han visto superadas por unos nuevos axiomas de la violencia como es el fenómeno de las «maras». Esta causa de inseguridad y violencia tan arraigada, ha provocado que se esté librando con fuerza un nuevo tipo de guerra en Centroamérica, en esta ocasión para combatir este nuevo estigma para el conjunto de las sociedades americanas como suponen las «maras»; también en los grandes suburbios de las ciudades del norte. Por la violencia y sufrimiento que provocan estos grupos y también por su capacidad de adaptación, en donde incluso ya puede hablarse de «tercera generación» dentro de ellos, como nos propone la analista María Luisa Pastor, solo cabe enfrentarse a estas dinámicas desde un esfuerzo colectivo e integral en donde se combinen junto a las de seguridad, distintas medidas sociales, laborales y ciudadanas en donde prime el enfoque principalmente preventivo. En ningún caso –añade– debe caerse en una militarización de la política de seguridad que, por sí sola y sin otro tipo de medidas, ya ha demostrado sus límites, frustraciones y muertes que provoca.

Si hay un claro ejemplo del conjunto de ideas abordadas en los estudios recogidos en esta obra colectiva que gira en torno al cambio y a los nuevos retos en las políticas de seguridad y defensa, el punto más emblemático en la agenda de seguridad continental en este año, es el referido al proceso de paz en Colombia. Después de más de dos años de negociación, la más que probable firma de los acuerdos que se someterán a consulta plebiscitaria, cierran casi cincuenta años de conflicto y abren el nuevo escenario que es imprescindible afrontar desde una apuesta histórica de dilatado recorrido en favor de la paz. El profesor José Alejandro Cepeda, desde su lógica investigadora germánica en el ámbito teórico y epistemológico, parte del concepto kantiano de «paz positiva» para abordar algunas de las causas que pueden hacer exitosa esta apuesta tan complicada a medio y largo plazo. Y todo ello, dentro de una realidad como la colombiana, con un Estado y una sociedad tan desigual en serios desajustes estructurales, destinada –antes o después,

esperemos que antes— a gestionar un escenario de posconflicto en el marco de un proceso de perdón, justicia y reparación.

Unos acuerdos de paz que deben poner en marcha dinámicas transformadoras, si no se quiere provocar un «cierre en falso» del proceso de superación histórico de la violencia en ese país. Una de ellas, probablemente una de las más sensibles a la vez que necesaria, dentro del mayor esfuerzo sensibilizador, es la referida a la nueva política de seguridad y a la reforma de las Fuerzas Armadas colombianas. Un Ejército que abandona la guerra para encontrar un nuevo espacio con nuevas responsabilidades en el ámbito interno y en su necesaria proyección intercontinental, desde unas nuevas hipótesis respecto a la seguridad, como destaca el profesor Cepeda. En resumen, un esfuerzo para que la seguridad se encuentre al servicio de toda la población, especialmente para una parte de la ciudadanía rural que ha tenido que sufrir la falta de presencia del Estado en una gran parte del territorio. Como culmina su reflexión, una seguridad que sea garantía de víctimas y victimarios; unas Fuerzas Armadas que sean la expresión de todo un pueblo que se encuentra afrontando con valentía su reconciliación.

Colombia cierra el conjunto de estas reflexiones que comparten un hilo conductor: todos son la expresión de dinámicas transformadoras que explican hasta qué punto los cambios en los actores y en los factores, exigen abordar los problemas de la seguridad continental y la transformación de las fuerzas armadas latinoamericanas desde una visión más integrada con renovados instrumentos desde un trabajo colectivo. La obra que tiene en sus manos es parte de este empeño y ha sido posible gracias a las dos instituciones que la impulsaron, al trabajo comprometido de sus autores y a las continuas labores de seguimiento y revisión de la analista del IEEE, María Luisa Pastor, para dar continuidad y coherencia a los distintos análisis y enfoques considerados desde un idéntico objetivo: proponer una agenda compartida para esta nueva era continental que subraya la idea de avanzar en la progresiva conformación de una política de seguridad y defensa común para América Latina. En la medida que lo hayamos conseguido, nuestro esfuerzo habrá sido suficientemente recompensado.

Capítulo primero

Drogas, prohibición o legalización

Ernesto Samper Pizano

Resumen

El propósito central del siguiente artículo consiste en demostrar la necesidad de reevaluar la política contra las drogas, a través de la lectura sosegada que otorga una perspectiva histórica, tras 40 años de la guerra declarada por Richard Nixon. Aprovechando la oportunidad que se desprende de la atmósfera de concertación de UNGASS 2016, se propone evaluar la posibilidad de consensuar un enfoque, que responda a los retos actuales, y supere, de una vez por todas, una estructura pensada según las lógicas unilaterales de un grupo de Estados que fundaron el esquema. Para evidenciar la relevancia, pertinencia y viabilidad de tal iniciativa, el artículo se divide en tres partes. Primero, se explica el fracaso del sistema prohibicionista actual, donde prevalece la visión estadounidense en el sistema de Naciones Unidas para el combate contra las drogas. En segundo lugar, se analizan los efectos nocivos de dicha estrategia en los países productores, que por años han sufrido la estigmatización, y asumido los ingentes costos de una guerra, decidida en otras latitudes. Finalmente, se someten a la consideración del lector una serie de conclusiones sobre los retos más complejos y determinantes para una gobernanza global sobre drogas.

Palabras clave

UNGASS 2016, drogas, enfoque prohibicionista, legalización, flexibilización, régimen de drogas.

Abstract

The main purpose of this article is to demonstrate the need of reassessing the traditional view appointed by the policy against drugs, this done under a scope given by a thorough reading with a historical perspective 40 years after the war against drugs was declared by Richard Nixon. Seizing the opportunity that emerges from the atmosphere of consensus at UNGASS 2016; this article intends to evaluate the possibility of agreeing on an approach that responds to current challenges, and overcomes, once and for all, one thought as a unilateral logic of the group of States that founded this viewpoint.

To demonstrate the relevance, appropriateness and feasibility of such an initiative, the article is divided into three parts. First, the failure of the current prohibitionist system where the US's vision prevails in the UN system on the fight against drugs is explained. Second, the harmful effects of this strategy on producing countries, that for years have suffered stigmatization, and assumed the enormous costs of

war, determined elsewhere, are discussed. Finally, for the readers' consideration, a series of conclusions on the most complex and crucial challenges for global governance on drugs are highlighted.

Key words

UNGASS 2016, drugs, prohibitionist approach, legalization, flexibility, drugs regime.

Introducción

La Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 –dedicada al tema de la droga– ha sido una estrategia costosa, poco efectiva, y con consecuencias perversas que, lejos de reducir los niveles de consumo, ha renovado las prácticas de quienes encuentran una vía para ubicar drogas cada vez más dañinas en el mercado. Además, ha estigmatizado injustamente a un conjunto de países, a la vez que se ha perpetuado la división entre un centro omnímodo que impone su postura y los Estados de la periferia. Paralelamente, ha creado un esquema de incentivos criminales, en el que poderosos barones o cárteles siguen obteniendo provecho y sentando reglas para un tráfico lucrativo, mientras se reserva la punición más severa para los eslabones débiles de la compleja cadena.

En ese contexto, asistimos a UNGASS 2016, punto de inflexión en la historia respecto de la estrategia para reconciliar esta política con los derechos humanos, al compás que se ajustan las discusiones en pro de una mayor efectividad. Desmontar los mitos que desde hace un siglo se vienen construyendo alrededor de las drogas no puede ocurrir de un día para otro, pero el avance de las discusiones en círculos no gubernamentales, y en algunos casos desde actores subnacionales, constituye un paso más en la apertura que se consolida, de la mano de gobiernos que haciendo prueba de valor y racionalidad, han decidido flexibilizar su política.

Suramérica es el fiel reflejo de ese progreso y protagonista de la transformación. El 31 de agosto de 2015, ocurrió un hito invaluable en cuanto a la lucha contra las drogas, pues los doce países de UNASUR, a través del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, firmaron una resolución en la que expresaban una visión regional sobre el tema, y aprobaron el documento «Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016».

En los primeros puntos de esa posición negociada se observa un renovado compromiso (Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 2015):

«4. Los Estados miembros de UNASUR han manifestado, de manera reiterada, su compromiso para abordar el problema mundial de las drogas, de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el marco de las tres convenciones internacionales sobre drogas, el Derecho Internacional Público, la Carta de Naciones Unidas, y otros instrumentos internacionales relevantes, el respeto a la soberanía, la integridad territorial de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y el respeto mutuo entre los Estados.

5. La UNASUR observa con especial atención que, a pesar de logros obtenidos, los Estados continúan enfrentando los grandes desafíos que persisten en el abordaje del problema mundial de las drogas. Recientemente

los países de la región han adoptado iniciativas importantes con enfoques alternativos orientados a la protección efectiva del ser humano, de conformidad con sus propias realidades.

6. En nuestra región se han puesto en marcha iniciativas centradas en la dignidad y los derechos humanos, reconociendo que la pluralidad social, cultural y económica de los países de la región deben permitir la formulación de políticas equilibradas e integrales que privilegien medidas preventivas en el abordaje de todos los componentes del problema mundial de las drogas con el fin de fortalecer el tejido social y bienestar de las personas, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos las Convenciones».

Con esto se puede observar, que algunos países que han promovido la despenalización en cualquiera de sus formas, no se han alejado del derecho internacional, ni han soslayado compromisos internacionales contraídos. Todo lo contrario, parten del marco jurídico y regulatorio para proponer una política pública que alcance el objetivo de garantizar el acceso a la salud, disminuir el consumo, y perseguir a quienes son, en últimas, los responsables de la dimensión criminal del fenómeno.

Esto no solo demuestra que el consenso sí es posible, sino que en los escenarios de concertación caben varios puntos de vista, y deben contemplarse el mayor número de argumentos y posturas posibles. Los doce Estados de Suramérica no tienen ni deben sostener una postura idéntica respecto del flagelo de las drogas y el narcotráfico, pues los efectos producidos son asimétricos, toda vez que existen sensibilidades y vulnerabilidades dispares. El mérito está en que a pesar de esas reconocidas y valoradas diferencias, haya prevalecido el ánimo de la negociación y del consenso, alcanzando puntos que sientan las bases para que la región fortalezca su posición no solo en UNGASS, sino en los distintos escenarios internacionales, donde se lleven a cabo discusiones sobre drogas. Los latinoamericanos tienen razones sobradas para trabajar en la convergencia de posiciones sobre el tema.

Paralelamente, el mundo registra la aparición de drogas sintéticas (anfetaminas y metanfetaminas) que pueden producirse en lugares con pocas adaptaciones, y escasos requerimientos técnico-científicos. Esto ha disparado el consumo en países como Estados Unidos, y en el sur de Asia (subcontinente Indio y sudeste Asiático principalmente), a pesar de que existan castigos severos, que incluso llegan a la pena a perpetuidad o a la pena capital, asunto que ha sido rechazado unánimemente por todos los países de UNASUR. La demanda desbordada de esas drogas se hace más compleja en algunos lugares como en el Triángulo Dorado, zona del sudeste Asiático (Birmania, Laos y Tailandia), donde grupos armados étnicos se lucran del mismo. Allí convive el tráfico cada vez más robusto de drogas sintéticas y una criminalidad rampante.

Este escenario pone de manifiesto la urgencia por actualizar la doctrina sobre la lucha contra el flagelo, e invita a concentrar esfuerzos para hacer

una lectura global e integral del problema, evitando las interpretaciones que solo enfatizan una dimensión del problema. Para cumplir con ese propósito, es necesario incluir el análisis económico del mismo (Samper Pizano E., 2011), así como un debate que ponga en evidencia la contradicción de que mientras millones cada año se convierten en consumidores de drogas ilícitas, segmentos enteros de pacientes no pueden acceder a medicamentos legalizados.

La guerra contra las drogas ha fracasado y su propósito se ha pervertido

El control a la producción de drogas comenzó en 1909 en Shanghái, cuando un grupo de Estados se puso de acuerdo para controlar el abuso en el consumo, por razones morales y asumiendo que se podía erradicar el problema persiguiendo la oferta. Esa inquietud de comienzos de siglo derivó en la Convención sobre Opio de la Haya de 1912, que lideró Estados Unidos, quien con el concurso de doce naciones, decidió la prohibición de la práctica de fumar opio, y encauzar su uso hacia fines médicos.

Desde 1912, se estableció un modelo de persecución contra las drogas suministro-céntrico (*supply-centric*), denominación de John Collins (Collins, 2014), coordinador del Proyecto sobre Política Pública Internacional sobre Drogas del London School of Economics (LSE). Collins recuerda cómo inicialmente las negociaciones se llevaron a cabo en el seno de la extinta Liga de Naciones y luego con la redacción de la Carta de San Francisco, se trasladaron a las Naciones Unidas, centro de las discusiones sobre la política global para el control del abuso de las drogas.

Las primeras décadas de esta regulación, estuvieron fuertemente condicionadas por la necesidad de controlar el consumo no médico de drogas, y en particular del opio en algunas colonias europeas en Asia. Se erigió un sistema de vigilancia para evitar un consumo que se consideró ilegítimo por parte del Reino Unido y Estados Unidos, los primeros países en sostener un enfoque al que se podría calificar hoy como prohibicionista.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y la creación de una serie de normas en varios aspectos de la vida internacional, se continuó con la prohibición para el abuso de las drogas. En 1961 se firmó la Convención Única sobre Estupefacientes, con el propósito de regular el cultivo, la producción, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes, con un marcado énfasis en aquellos obtenidos a partir de la amapola, la coca y el cannabis. Para reforzar este esquema, en 1968 se creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

En la medida en que el discurso se fue apropiando de esa instancia de Naciones Unidas, los esfuerzos de los Estados crecían para eliminar el abastecimiento. En los 70, se fortaleció la estrategia con la *Guerra contra las Drogas*

declarada por el gobierno de Richard Nixon en los Estados Unidos. El 17 de julio de 1971, el entonces presidente se dirigió al Congreso, argumentando que el consumo de droga «había alcanzado dimensiones de una emergencia nacional», por lo que solicitó un presupuesto inicial de 84 millones de dólares para contrarrestar esa naciente amenaza (*The Guardian*, 2011). Así se llegó al Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas que robusteció esa guerra, y la dirigió hacia las anfetaminas, que en los 60 se habían popularizado.

En 1988 se firmó la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, que apuntaba al comercio transnacional ilegal de drogas.

En 1998 se habló con euforia según la divisa «Un mundo libre de drogas, ¡podemos lograrlo!» en el marco de una Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas, principal antecedente del encuentro de 2016.

De la declaración final de UNGASS 1998, vale la pena rescatar lo que planteaba el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, sobre la responsabilidad financiera de los Estados frente al narcotráfico y el riesgo de las drogas sintéticas (UNGASS 1998, 1998). Sus palabras anticipan con meridiana claridad un problema identificado hace casi 20 años, y cuyos efectos el mundo hoy padece:

«Para cada uno de los objetivos debe fijarse un plazo. Para el año 2008, los Estados miembros deberían haber realizado progresos reales con una eliminación o reducción notable de los cultivos de adormidera, coca y cannabis. Es preciso invertir la creciente tendencia al uso indebido y a la producción de sustancias psicotrópicas. Debe prestarse especial atención al auge de las drogas sintéticas y de sus precursores.

No son problemas fáciles de resolver. Habrá siempre quienes estén dispuestos a tirar la toalla, pero jamás debemos aceptar el precio humano que cobran las drogas ilegales en nuestras sociedades. Hay en el mundo 21 millones de víctimas que hacen uso indebido de la cocaína y la heroína, y 30 millones que consumen estimulantes de tipo anfetamínico. No podemos atenuar su sufrimiento ni el de sus seres queridos si no combatimos este problema. [...]

El tráfico de drogas se ha convertido en una industria que mueve miles de millones de dólares que afecta a todos los países sin excepción. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, entre un 2% y un 5% del producto interior bruto mundial proviene de dinero blanqueado. Apoyo firmemente el plazo fijado para el año 2003 en que los Estados miembros deberían haber adoptado una legislación nacional apropiada contra el blanqueo de dinero. De hecho, esta medida debería haberse adoptado hace tiempo».

En 2012, el mundo completó un siglo tratando de acabar con el consumo, haciendo énfasis en el prohibicionismo, con resultados muy pobres que hacen pensar en el rotundo fracaso.

John Collins de LSE, explica la imposibilidad de acabar del todo con la oferta, pues esas reducciones en el corto plazo que tienen efectos sobre el precio (aumentándolo en el corto plazo y en un porcentaje no tan significativo), hacen esa actividad más rentable aún. Asumiendo que el precio aumente con la reducción de la oferta (dos supuestos que no están ocurriendo), un adicto a la heroína no está dispuesto a dejar de consumir. La poca elasticidad en la demanda de algunas drogas explica que los adictos mantengan una voluntad constante para su adquisición, a pesar de los cambios drásticos que pueda haber en la oferta o en el precio (Collins, 2014, pág. 10). Es decir, la dinámica oferta-demanda es inelástica, lo que provoca que por más que haya cambios en el precio no se trasladan necesariamente a una reducción de la demanda. Cuando en un ambiente existen mercados fragmentados o carteles de precios, el prohibicionismo deriva en cambios de apenas 10% o 15% en el precio que paga el consumidor final. La manera más efectiva de aumentar el precio para alterar los hábitos de consumo consiste en, una vez legalizada la droga, gravarla con altos impuestos (Becker, Murphy, & Grossman, 2004, pág. 6). Esto además de otorgar la posibilidad de combatir las drogas desde lo educativo, implica una ventaja tributaria para el Estado (Samper Pizano E., 2011, pág. 259).

Por ende, las reducciones de la oferta no tienen un efecto sobre el precio necesariamente significativo, y lo más importante, no afecta los hábitos de consumo, ¿entonces qué implicaciones tiene? mayores consecuencias sobre los países que sirven para la producción y el tránsito, mientras sobre los países consumidores el impacto podría ser positivo, pues reducen teóricamente el acceso a las drogas. Pero se debe recordar que al volverse más rentable la actividad, existen mayores incentivos para la producción y el tránsito, por lo que se da un efecto perverso sobre productores y zonas de tránsito.

De lo anterior se pueden extraer dos conclusiones. El enfoque que limita o pretende llevar la producción a cero, puede tener efectos sobre los precios a corto plazo, pero en el largo plazo y observando el fenómeno con perspectiva histórica, se observa que las drogas ilícitas se potencializan pues su precio baja volviéndose más asequible. Se calcula que desde 1982 hasta 2012, el precio de la cocaína en el mercado de los Estados Unidos ha descendido en un 80% (Lutz, 2012). A esto habría que añadir la forma como la industria se refina, logrando mayores niveles de pureza.

La aparición de nuevas drogas también favorece su acceso. Hace unos años planteo una pregunta clave sobre el mapa de responsabilidades en el futuro: «¿Qué pasará cuando el mercado de drogas artificiales, producidas hoy en su mayor parte en países consumidores, desborde el de drogas de origen vegetal?» (Samper Pizano E., 2013). Se debe recordar la aparición de las metanfetaminas, una poderosa droga sintética que ha inundado el mercado estadounidense, desbordando la capacidad de las autoridades de ese país para controlar el problema de consumo. La adicción a estas drogas sintéticas ha cambiado la forma de producción, pues los traficantes tratan de no

centrarla sino en atomizarla en varios lugares en el mundo, con lo que se ha visto una fragmentación sin precedentes. Ello coincide con la aparición del *crystal meth* un poderoso estimulante consumido por el 1% de la población estadounidense mayor de 12 años. Su popularidad rebasó la de la heroína y la cocaína. En países como Japón, es la droga más consumida por los adictos, y se calcula que un 75% de los abusos en la adicción están asociados al mismo, una tendencia que se ha confirmado en el continente asiático, en países como Birmania, Tailandia y China (Imbert, 2012).

Segundo, con las drogas de uso lícito y médico pasa exactamente lo contrario. Los fármacos o medicamentos se venden a precios cada vez mayores, con lo que se reduce drásticamente su acceso. La paradoja consiste en que mientras el acceso a las drogas ilícitas se «democratiza» con la reducción en el precio, en el propio Estados Unidos el derecho a la salud no se puede ejercer con el aumento desmedido en los precios de los fármacos autorizados. La JIFE también debe velar porque las drogas de uso lícito lleguen a los pacientes que la necesitan. No obstante esto tampoco sucede.

El número de adictos crece dramáticamente sin que se haga énfasis en el problema como política pública de salud. En 2013, se calculaba en 250 millones el número de consumidores de drogas, y desde 2006 se han sumado 50 millones (UNODC, 2015). Esto equipara e incluso supera el total de la población de Colombia, quintuplica la boliviana y constituye poco menos que el doble de la peruana. En 2009, UNODC calculaba en 34,5% el crecimiento del consumo de drogas derivadas del opio y en 25% el de cocaína durante las dos últimas décadas, y Naciones Unidas estima que la droga es la tercera industria en el mundo después de las armas y el petróleo (*The Guardian*, 2011).

La existencia de drogas sintéticas en regiones del mundo donde prevalece la prohibición, incluso con pena de muerte, es alarmante, como en India, Indonesia, China, Birmania o Malasia. La situación en el denominado Triángulo Dorado es crítica, pues allí el tráfico ilegal de drogas se combina con el de armas. Según el monitoreo de UNODC sobre el tráfico en el Sudeste Asiático de Opio de 2013, ese cultivo aumentó un 22%, empujado por el crecimiento de la producción en Birmania, que alcanzó el 13%. Esto se explica por la existencia de grupos armados étnicos que imponen gramajes a esos cultivos (UNODC, 2013).

En la década de los noventa, la zona comercializaba especialmente heroína, y llegó a convertirse en la principal productora en al ámbito mundial. No obstante, en el pasado reciente, los traficantes optaron por la distribución de cantidades masivas de anfetaminas y metanfetaminas, merced de las ventajas en la dificultad del rastreo por parte de la policía. Este tipo de narcóticos constituyen el flujo principal de drogas que abastece el Triángulo desde Birmania. El volumen que sale hacia Tailandia y que controla el grupo Ejército Armado Unido Wa alcanza las 200 millones de dosis (Goswami, 2014).

Para 2013, UNODC reportó 348 nuevas sustancias psicoactivas, entre las que se encuentran 110 sintéticas producidas con cannabis. Mientras tanto, entre

2010 y 2012, las incautaciones de drogas sintéticas tradicionales (metanfetaminas o *crystal meth*) se duplicaron por el aumento de su demanda en África, Asia y Suramérica (*The Economist*, 2014). Esto evidencia que mientras se actualizan y reportan nuevas drogas, el uso de algunas tradicionales sintéticas sigue teniendo efectos devastadores.

La internacionalización de los productores y su estigmatización

En la década de los noventa, los países de América Latina pasaron por un proceso de inserción efectiva al sistema internacional por diversos canales y distintos motivos (Samper Pizano E., *Colombia's Commitment Toward a Global Agenda Against Drugs*, 1997, pág. 265). En el caso de los países clasificados como productores de drogas en la región andina, es decir, Bolivia, Colombia y Perú, sufrieron a este propósito una estigmatización que los convirtió arbitrariamente en responsables del problema. Sesgadamente se interpretaba el flagelo como una amenaza cuya neutralización pasaba por el control de la producción, sin reparar en los matices del proceso, ni en una cadena extensa que no se agota en el cultivo, sino que se hace más compleja con las redes de distribución, el lavado de activos, o las actividades criminales, elementos de un circuito que se pretendió limitar a esas naciones.

El ejemplo de Bolivia en esa década, es revelador e ilustrativo de una injusticia y muestra cómo en la región prevaleció el paradigma de la aniquilación total de cultivos, sin ninguna posibilidad de éxito. Por el contrario, derivó en costos humanitarios altos, y a partir de tal prejuicio se castigó a países que no podían asumir de forma exclusiva tal responsabilidad.

La economía boliviana hasta finales de los ochenta, fue dependiente de la exportación del estaño. No obstante, la caída de los precios de ese mineral, por la aparición de un sintético, cambió el sistema productivo, hecho que modificó trascendentalmente la producción nacional boliviana (Meerman, 2009, pág. 167). Con la aparición de la cocaína en el mercado de Estados Unidos, se crearon incentivos para la producción de coca, por lo que cientos de familias de mineros que otrora vivían y sacaban provecho de la comercialización del estaño, migraron hacia las zonas de producción cocalera, en el Chapare y Las Yungas. Con el incremento de plantaciones y en la continuación de la guerra contra las drogas, Washington presionó al gobierno boliviano a finales de los noventa para que pusiera fin a los cultivos. En consecuencia, el Plan Dignidad implantado por el gobierno de Hugo Banzer, trató de erradicar los cultivos de coca a cero, a pesar de la oposición que veía con preocupación programas de sustitución que no eran viables en el largo plazo.

Las consecuencias de esa iniciativa en el país andino fueron nefastas. El plan fallido, le terminó costando a la economía boliviana 500 millones de dólares en un solo año (Ledebur, julio 2002, pág. 1). La fuerza de tarea conjunta que se estableció, incurrió en graves abusos a los derechos humanos,

estigmatizando a los cultivadores de coca, y a pesar de las propuestas que con el apoyo de Estados Unidos buscaban la sustitución de cultivos, nunca se cumplieron las expectativas de los campesinos.

En ese proceso, se debe rescatar el coraje de los productores de la hoja de coca, que forjaron una plataforma social y reconocieron el liderazgo de Evo Morales, historia viva de ese segmento de la historia boliviana. Su familia fue de aquellas que abandonó la actividad minera, ante la caída de los precios del estaño, para establecerse en el Chapare y cultivar coca. Como dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), diputado, candidato y finalmente, en su gestión presidencial, ha insistido en la necesidad de diferenciar la coca de la cocaína, como uno de sus antecesores, Jaime Paz Zamora, injustamente estigmatizado por defender esa idea.

Esto implica considerar para las discusiones sobre la coca, que no solo es materia prima para la cocaína sino que se puede producir dentífrico, champú, hoja para té y algunos usos medicinales que no deben ser castigados, por esa transformación que la convierte en droga.

Colombia, por su parte, ha sacrificado vidas e invertido millones de dólares en la tarea quimérica de acabar con los mal llamados cultivos ilícitos. Como agravante, el narcotráfico exacerbó el conflicto desde los ochenta, y potencializó su capacidad destructiva, al permitir que ingentes recursos oxigenaran las finanzas de los grupos armados al margen de la ley, por eso se está negociando los acuerdos de paz de la Habana.

Como en el resto de la zona andina, se puede identificar como una consecuencia perversa de la erradicación, el llamado efecto globo interna y regionalmente (Bagley, 2011). Cuando aparece esta dinámica los planes para reducir la oferta se esterilizan, pues ante la desaparición momentánea de cultivos, terminan por aparecer otros, en diferentes regiones estimulados por la rentabilidad del negocio. En Colombia, la coca pasó de Putumayo a Nariño, y del sur de Bolívar, Catatumbo, Meta y el Guaviare al departamento de Antioquia, y en particular al Bajo Cauca.

En 1996, Colombia producía 300 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína, en 2008 pasó al doble, pese a que para esa fecha se habían fumigado desde 2002, con dineros del Plan Colombia, 800.000 hectáreas, y a partir de 2005 unas 140.000 hectáreas manualmente (Diario *El Tiempo*, 2008).

En su afán de erradicar, Colombia fue de los pocos países del mundo que aplicaron la estrategia de la aspersión, muy a pesar de los efectos nocivos sobre la salud que pueda tener el glifosato. Esto llevó al país a ser demandado ante la Corte Internacional de Justicia por Ecuador, que había denunciado años atrás los efectos de esa política sobre su frontera. La retoma de ese esquema de erradicación en 2006, llevó a Quito a tomar esa decisión que terminó en una indemnización por parte del gobierno colombiano, que prefirió una salida amistosa a un litigio internacional ante la CIJ.

Este acuerdo contempla mantener la zona de 10 kilómetros de exclusión en la que no se puede asperjar glifosato, consultar con las autoridades ecuatorianas cualquier cambio en la fórmula química utilizada para la aspersión, facilitar a los ecuatorianos un procedimiento de quejas para quienes se sientan afectados por esas fumigaciones, y finalmente, una contribución económica al Ecuador para las zonas de frontera afectadas.

Los costos para Colombia en su guerra contra las drogas son desproporcionados. Se calcula que ha invertido una cifra cercana al 2% de su PIB, y con el lucrativo negocio se llegó a una concentración de la tierra, que puso en un puñado de criminales más de siete millones de hectáreas, equivalentes a varias veces la tierra reubicada por el cúmulo de tímidas reformas agrarias (Samper Pizano E., 2013). El narcotráfico en Colombia supuso la contrarreforma agraria de mayores dimensiones que pudiera ocurrir en el país en los últimos 50 años.

Esto sin contar el costo humanitario, producto de una tragedia inenarrable y con heridas profundas en miles de familias que sacrificaron a sus seres queridos o de cientos de policías asesinados a sangre fría. A esto se suma la afectación sobre la independencia de los jueces, la libertad de prensa, y la proliferación de la corrupción en todas las esferas del Estado, sin excepción. Fue de tal magnitud el fenómeno, que entorpeció y atrasó la profundización de la democracia. El magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, candidato presidencial, mostró la disposición a la guerra de los cárteles y su poder omnímodo. Es un capítulo de la historia del país, atiborrado de sufrimientos, algunos anónimos, de millones que se sintieron perseguidos, amenazados o intimidados.

En el balance es innegable que la lucha con enfoque prohibicionista ha traído algunos resultados, pero su beneficio jamás podrá compensar semejante caudal de efectos negativos.

Recientemente, la dinámica refleja una reducción de cultivos en Colombia, mientras aparece un aumento en el Perú, a quien ahora se identifica como el primer productor de coca. Esto habla del efecto «vasos comunicantes» y de la interdependencia en la producción de los tres andinos.

A comienzos de los noventa, Colombia producía el 19% de la coca que abastecía el mercado mundial, situándose por debajo de Bolivia y Perú; sin embargo, para finales de la década se convirtió en el primer productor. En 1995, superó al primero, y en 1997 al segundo. Sin embargo, con la implementación del Plan Colombia, se modificó el mapa productivo de la materia prima para el clorhidrato de cocaína. Esto provocó una reducción en los cultivos en Colombia, al tiempo que la demanda en Estados Unidos por la cocaína colombiana se fue reduciendo, mientras en Europa sucedía lo opuesto, pues aumentaba el consumo. Por ejemplo, en el Reino Unido el consumo de cocaína se duplicó entre 2000 y 2010. Por tanto, se observa una reducción en la oferta, por la disminución de cultivos en el marco

del Plan Colombia, acompañada de un cambio en los hábitos de consumo de droga en Estados Unidos, y un aumento de la demanda de cocaína en Europa, que tuvo como consecuencia, un aumento en la producción de coca en Bolivia y Perú. Es decir, la reducción de la oferta en Colombia, fue suplida por esos dos países. Empero, aunque el Plan Colombia disminuye el número de hectáreas, sumados en pocos departamentos a nivel nacional.

En el nuevo milenio, se incorporó Brasil al circuito, pues se convirtió en el mercado mundial más grande para el crack y el segundo para la cocaína (*The Economist*, 2013), lo que empieza a mostrar la existencia de mercados de consumidores en países del sur. La población carcelaria en Brasil llega a las 700.000 personas, una de cada tres por delitos relacionados con las drogas (Deutsche Welle, 2016).

Este enfoque prohibicionista que se ha mantenido a pesar de estas evidencias, es un reflejo de la división del mundo entre norte y sur. En el problema mundial de las drogas, se observa que ha primado la posición de las grandes potencias, basada en una serie de prejuicios morales en nombre de los cuales, se ha mantenido una estrategia con enormes costos para los países periféricos, en particular para los latinoamericanos.

Estados Unidos, aludiendo a la guerra contra las drogas ha intervenido en Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá y otros Estados de la zona. La guerra contra las drogas, una consigna frecuente de influencia en América Latina, así como lo fue la doctrina de contención al comunismo, es anacrónica a la luz de las circunstancias de los últimos años. Permitió a diferentes gobiernos estadounidenses ejercer presión sobre países de la zona, con el mecanismo unilateral y poco amistoso de la certificación (o decertificación), por medio de la cual se daba el privilegio de evaluar la efectividad de la política contra las drogas en determinada nación.

En síntesis, se puede observar el castigo al que durante años fueron sometidos los países andinos, condenados al ostracismo, en su solitaria lucha contra la producción. Esa condición, les otorga autoridad para participar en las discusiones sobre la nueva gobernanza global respecto de las drogas, ya que aún existen posibilidades aprovechables para aumentar la efectividad en la reducción del consumo, sin que los costos se concentren de manera exclusiva en un grupo de países.

Hacia un nuevo paradigma y una gobernanza de las drogas

La mejor forma de hallar y consensuar una nueva estrategia contra las drogas de alcance global, consiste en el aprovechamiento de los espacios de discusión donde la igualdad de los Estados sea un principio inviolable; la regla y no la excepción. Esto implica la imposibilidad de que la postura o visión de uno no esté por encima del resto.

En las últimas décadas, el conjunto de naciones que componen el sistema internacional, ha hecho prueba de una vocación al diálogo para avanzar en la negociación de normas que regulen aspectos globales, otrora privilegio exclusivo de un puñado de Estados poderosos. Algunos activos de la humanidad en materia jurídica se expresan en reglas explícitas en el campo de los derechos humanos, así como del medio ambiente y no son otra cosa que el resultado de una diplomacia activa, al servicio de causas, que sin distingo de culturas, benefician a todos. Ejemplo vivo son las convenciones como la que previene el genocidio en el seno de las Naciones Unidas, el estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, instrumento que corrige la impunidad en crímenes de guerra y de lesa humanidad, o en temas como la lucha contra el calentamiento global, en acuerdos históricos como el Protocolo de Kioto y recientemente con la COP21.

En un mundo globalizado donde prevalezca el diálogo de civilizaciones, también constituye un desafío mayor involucrar en esa discusión a las naciones que por razones religiosas, culturales o históricas, tienen una propensión al enfoque prohibicionista y han optado por penas en las que no se consideran atenuantes, según los diferentes eslabones de la cadena. El año pasado, en Indonesia fue ejecutado el ciudadano brasileño Rodrigo Gularte por el transporte de 6 kilogramos de cocaína en una tabla de surf. El tema, que se convirtió en un incidente diplomático entre Brasilia y Yakarta, desveló su complejidad en algunos países del sudeste Asiático y de Medio Oriente donde, por razones culturales o religiosas, se persigue y proscribte fuertemente el uso y transporte de estupefacientes.

El drama de Gularte, un adicto al consumo de estupefacientes desde los 12 años, y con un severo trastorno bipolar, puso en evidencia el dolor inagotable de las familias de los latinoamericanos que esperan en el corredor de la muerte de varias cárceles del mundo, o por una conmutación de la pena, o una extradición a su país de origen o el trágico destino de una ejecución. Según Amnistía Internacional, solo en Estados Unidos, más de 90 latinoamericanos padecen de este sufrimiento, y en el mundo, unas 19.000 personas han visto su vida suspendida por causa de un tráfico que privilegia a los poderosos, mientras expone a los más débiles a las peores consecuencias.

Por otra parte, se deberán definir parámetros para evaluar la gobernanza mundial frente a las drogas, que no estén basados exclusivamente en la reducción del consumo, sino en un análisis paralelo de dos vectores que componen el panorama complejo de drogas lícitas e ilícitas, medicinales como de entretenimiento.

El primer vector es lograr reducción en el consumo de sustancias que afectan la salud. Para ello se debe reparar no solo en el consumo de drogas ilícitas, sino también en el tabaco y alcohol, que han logrado un avance, mientras el enfoque global se centraba en aumentar la lista de sustancias psicotrópicas proscritas, el incremento del consumo de tabaco y alcohol pasó inadvertido o se subvaloró.

El panorama que describe el informe de la JIFE de 2012 es preocupante:

«Las estimaciones mundiales indican que la prevalencia del consumo de tabaco durante el mes anterior a la reunión de los datos (25% de la población mayor de 15 años) es 10 veces superior a la prevalencia de consumo de drogas ilícitas durante dicho mes (2,5%). La prevalencia anual del consumo de alcohol es del 42% (teniendo en cuenta que el consumo de alcohol es legal en la mayoría de los países), cifra que es ocho veces superior a la prevalencia anual del consumo de drogas ilícitas (5,0%). La prevalencia del consumo semanal episódico intenso de alcohol es ocho veces superior al consumo problemático de drogas. (UNODC, 2012, pág. 4)».

En algunos países como Finlandia la primera causa de muerte está ligada al consumo de alcohol, y según la OMS cada diez segundos fallece una persona como consecuencia de este (Diario *El Tiempo*, 2014).

El segundo vector, es el acceso a las drogas legales para efectos médicos. Una gobernanza global sobre drogas debe velar porque se ejerza a plenitud el derecho a la salud. Esto implica dejar atrás la paradoja de que se deje en manos del mercado el acceso de medicamentos de enfermedades de alto costo como el SIDA, el cáncer o la hepatitis, provocando desmedidos aumentos en sus precios, mientras se regula o limita el mercado de las drogas proscritas por razones morales. Urge evaluar el acceso integral a las drogas, fármacos y estupeficientes reduciendo el consumo, garantizando el derecho a la salud, y persiguiendo a las redes criminales que se lucran del tráfico.

El problema mundial de las drogas reviste de una enorme complejidad, mezcla argumentos morales, razonamiento científico, instrumentos penales, y conquistas sociales incompletas como el acceso a la salud. Actualmente y como argumento que confirma este entramado, se observa el auge del crimen transnacional organizado, en el que conviven delitos que han convertido a algunas ciudades latinoamericanas en las más peligrosas del mundo (en zonas donde no hay guerra). Para Suramérica no puede haber salida distinta a una surgida de una discusión franca, abierta y sobre todo democrática. Seguramente, este siglo que comienza, verá el aporte capital del continente en la solución del fenómeno que por décadas lo condenó a un injusto aislamiento. En UNGASS 2016, UNASUR impuso tres ideas que ayudarán a revisar los viejos paradigmas fiscalizadores; los derechos humanos deben ser el referente ético de la política prohibicionista; las drogas son un problema de salud pública; y no hay ninguna incompatibilidad entre la lucha contra el crimen organizado y la descriminalización de la conducta ligada a los eslabones débiles de la cadena, como campesinos comunitarios o microtraficantes.

Bibliografía

- BAGLEY, B. «El “efecto globo” o por qué se está perdiendo la “Guerra contra las Drogas”». *Razón Pública*, 2011.
- BECKER, G.; MURPHY, K., & GROSSMAN, M. «The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs». *NBER Working Paper No. 10976*, 2004.
- COLLINS, J. «The Economics of a New Global Strategy». En LSE-IDEAS, *Ending the Drug Wars*. Londres: LSE, 2014, págs. 8-16.
- CONSEJO SURAMERICANO SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS. *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Montevideo: UNASUR, 2015.
- DEUTSCHE WELLE (ed.). «La guerra por las drogas devora a sus hijos». *Deutsche Welle*. 18 de abril de 2016.
- DIARIO *El Tiempo* (ed.). «Ojo al Bajo Cauca». *El Tiempo*, 21 de mayo de 2008.
- DIARIO *El Tiempo* (ed.). «El alcohol deja en el mundo un muerto cada diez segundos». *El Tiempo*, 13 de mayo de 2014.
- GOSWAMI, N. «Drugs and the Golden Triangle: Renewed Concerns of North-east India». *Institute for Defense and Analyses – Comment*, 2014.
- IMBERT, L. «Droque: les nouvelles routes de la méthamphétamine». *Le Monde*, 31 de mayo de 2012.
- LEDEBUR, K. «Coca and Conflict in the Chapare». *Washington Office on Latin America- Drug War Monitor*, julio 2002.
- LUTZ, A. «Cocaine Dealers Started Using Cargo Ships And Now Prices Are Plummeting». *Business Insider*, 17 de abril de 2012.
- MEERMAN, J. *Socio-economic mobility and Low-status Minorities*. Nueva York: Routledge, 2009.
- SAMPER PIZANO, E. *Drogas: Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*. Bogotá: Debate, 2013.
- SAMPER PIZANO, E. «Colombia’s Commitment Toward a Global Agenda Against Drugs». *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 1997, págs. 265-281.
- SAMPER PIZANO, E. «¿Prohibición o legalización?, la economía de las drogas: una nueva visión», *Poliantea*, 2011, págs. 255-269.
- THE ECONOMIST (ed.). «Why is less cocaine from Colombia». *The Economist*, 2013.
- THE ECONOMIST (ed.). «New highs». *The Economist*, 2014.
- THE GUARDIAN (ed.). «Nixon’s war on drugs began 40 years ago, and the battle is still raging». *The Guardian*, 24 de julio de 2011.
- UNGASS 1998. *Declaración Política. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional*

en la lucha contra el problema mundial de las drogas. Nueva York: Naciones Unidas, 1998.

UNITED STATES GOVERNMENT FEDERAL REGISTER. *Executive Order 12978—Blocking Assets*, 1995.

UNODC. *Informe Mundial sobre las Drogas 2012 - Resumen Ejecutivo*. Naciones Unidas, 2012.

UNODC. *Southeast Asia Opium Survey*. Naciones Unidas, 2013.

UNODC. *Informe Mundial sobre las Drogas*. Naciones Unidas, 2015.

Capítulo segundo

Los cambios en América Latina, implicaciones para la seguridad

Sonia Alda Mejías

Resumen

En este momento en que la región ha iniciado un nuevo ciclo económico y son previsibles posibles cambios de carácter político, conviene estar particularmente atentos a los mismos, con el fin de analizar hasta qué punto esta nueva coyuntura afectaría a la seguridad, una cuestión trascendental si consideramos que América Latina es la región más violenta del mundo.

Sin embargo, todo indica que la ralentización o crisis económica que ya se está experimentando en la región o los posibles cambios de liderazgo político no sean tan determinantes, aunque influyan en la evolución de los índices de violencia. Hay elementos estructurales relacionados con la gobernabilidad y la debilidad institucional que son más importantes para explicar y entender los niveles de criminalidad existentes. De no resolverse este problema, los índices se mantendrán o podrán ascender en una coyuntura económica, social y política desfavorable.

Palabras clave

Violencia, criminalidad, cambios económicos y políticos, gobernabilidad, debilidad institucional.

Abstract

At this time the region has initiated a change in the economic cycle are predictable and possible changes of a political nature, it should be particularly attentive to them in order to analyze to what extent this new situation would affect safety. An important question considering that Latin America is the most violent region in the world.

However, it appears that the slowdown or economic crisis already experiencing the region or possible changes in political leadership are not decisive, but influence the evolution of the rates of violence. There are structural elements related to governance and institutional weaknesses that are most important to explain and understand the levels of crime. If not resolved this issue, the indices will remain or may amount to an economic situation, social and unfavorable political.

Key words

Violence, crime, economic and political changes, governance, institutional weakness.

Introducción

Desde hace unos meses se ha abierto una reflexión en torno a los cambios que se están dando en América Latina. Se plantea incluso si contemplados, en conjunto, podrían significar el inicio de un nuevo ciclo. Mientras que para algunos analistas lo es, otros consideran que, si bien no hay duda respecto al ámbito económico, en el político es una afirmación un tanto precipitada y que la mejor actitud posible es «*seat and wait*»¹. Ciertamente es preciso ser cauto; de acuerdo a la diversidad –característica de la región– no es posible hacer generalizaciones, ya que desde el punto de vista político, económico y social las situaciones, por países, son muy diversas.

Planteadas estas salvedades, lo cierto es que ya hay suficientes indicadores y otros inminentes que, desde diferentes ámbitos, ponen de manifiesto un cambio que nos permite formular determinados interrogantes. En este capítulo el principal objetivo es analizar hasta qué punto las transformaciones de diferente naturaleza que están teniendo lugar, tanto económicas como políticas, van a tener algún tipo de repercusión en el escenario de seguridad tanto interestatal o intraestatal, en los niveles de violencia y criminalidad y/o si podrían suponer un cambio en las políticas de seguridad aplicadas hasta el momento. Esta cuestión es trascendental si consideramos, que América Latina es la región más violenta del mundo.

Ciertamente hasta hace muy poco, durante la década de 2003-2013, la región ha sido calificada como región emergente. Todos los indicadores eran positivos y las cotas de crecimiento y prosperidad inéditas, consolidación democrática, estabilidad política, bonanza económica, reducción de la pobreza, de la desigualdad y crecimiento y fortalecimiento de las clases medias.

En este contexto, también se llevaron a cabo diferentes proyectos de integración, bajo el liderazgo de Brasil y de Venezuela, y con el apoyo de gobiernos con coincidencias ideológicas, se logró impulsar un nuevo regionalismo que afirmó la autonomía de la región, como la UNASUR, el ALBA o la CELAC².

¹ NÚÑEZ: Rogelio «América Latina Elecciones: señales de un cambio político», *Infolatam*, 16/12/2014, <<http://www.infolatam.com/2014/12/16/america-latina-lanza-senales-de-cambio-de-ciclo-politico/>>; «América Latina: ¿giro político y fin del populismo?», *Wharton*, University of Pennsylvania, 21/02/16; MALAMUD, Carlos: «América Latina 2016: ¿Cambio de ciclo o agotamiento del modelo?», *Infolatam*, 17/01/2016, <<http://www.infolatam.com/2016/01/17/america-latina-2016-cambio-de-ciclo-o-agotamiento-del-modelo/>>.

² Sobre las características comunes de este regionalismo, SANAHUJA, José Antonio «Regionalismo posliberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR», en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Jr.: «El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos», Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Buenos Aires, 2012, págs. 19-73. CIEN-FUEGOS, Manuel y SANAHUJA José Antonio (coords.): *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Barcelona, 2010; Sobre el ALBA, J. Altmann (ed.):

En este contexto descrito, de liderazgo y consensos regionales, estabilidad política y prosperidad económica, el único indicador negativo ha sido la violencia intraestatal, de acuerdo a una tendencia que no ha dejado de ser ascendente y que ningún gobierno ha sido capaz de invertir. El PNUD pone de manifiesto de manera muy expresiva ambas dinámicas, ya que «en la última década, América Latina ha sido el escenario de dos grandes expansiones: la económica y la delictiva»³.

Después de esta década hay cambios que, desde 2013, empezaron a alertar a los organismos internacionales quienes comenzaron a advertir del inicio de un proceso de ralentización e incluso crisis económica, según qué países. Al mismo tiempo empezó a hacerse visible la progresiva deslegitimación de gobernantes, partidos políticos, así como el descontento de las clases medias emergentes. No solo eso ha tenido lugar, también modificaciones en el equilibrio regional. El decaimiento del liderazgo brasileño, inmerso en una importante crisis política y económica, el colapso político y económico de Venezuela o las dificultades de Argentina.

Por este motivo, el principal objetivo de este artículo es contemplar hasta qué punto esta nueva situación, si no cambio de ciclo, puede afectar a los niveles de criminalidad. El objetivo se justifica ya que, si en la mejor coyuntura posible, la región ha experimentado un incremento en relación a la criminalidad, en general, y muy particularmente en relación al crimen organizado, ¿en qué medida la nueva coyuntura puede empeorar estos problemas de seguridad?, ¿conducirá el empeoramiento de los indicadores políticos, económicos y sociales necesariamente a un empeoramiento de la situación de inseguridad?

Bajo el concepto de seguridad humana la realidad política, económica y social, la gobernanza y la gobernabilidad afectan directamente a la seguridad y esta a su vez a todos los ámbitos de la sociedad. Debido a ello, conviene contemplar en qué medida la seguridad se verá afectada tanto por los cambios que tengan lugar a nivel tanto interestatal como intraestatal.

América Latina, la región más violenta del mundo

Los datos sobre violencia y criminalidad y el nivel de implantación del crimen organizado son una permanente preocupación para ciudadanos y gobiernos. De hecho, durante la década 2003-2013 ha sido una preocupación prioritaria para la mayoría de los habitantes de los países de la región. Ante una situación como esta, conviene tener presente hasta qué punto el advenimiento de un periodo con dificultades económicas –previsibles– el malestar

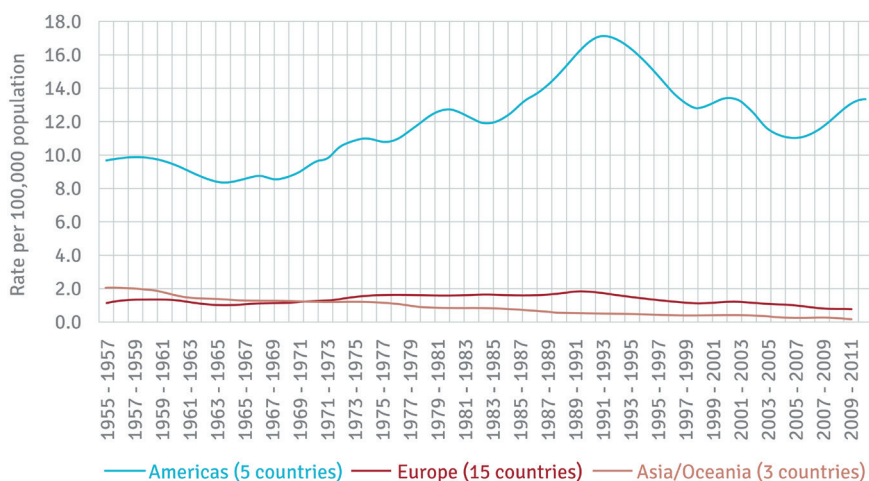
América Latina y el Caribe. ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional? Teseo/FLACSO, Buenos Aires, 2011.

³ PNUD: «Seguridad ciudadana con rostro humano, Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014», <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

de las nuevas clases medias afectadas por la nueva situación económica, los altos índices de criminalidad y la alta implantación del crimen organizado podrían incidir y en qué sentido.

Según manifiesta el coordinador de Seguridad Ciudadana para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Rodrigo Serrano-Berthet, la región concentra casi el 9% de la población mundial, pero padece más del 30% de los homicidios. Siete de los diez países con las tasas más altas de homicidio en el mundo están en la región y si tomamos las 50 ciudades con mayores tasas de homicidios en el mundo, 42 son latinoamericanas, incluyendo las primeras 16⁴.

Pese a todo, la distinción estadística, por subregiones y por países, permite poner de manifiesto que las tasas de violencia no son iguales. Centroamérica es la región más violenta, le sigue Sudamérica y por último el Caribe, así lo muestran los datos de 2013, aunque estas diferencias vengán dándose desde hace más de una década.

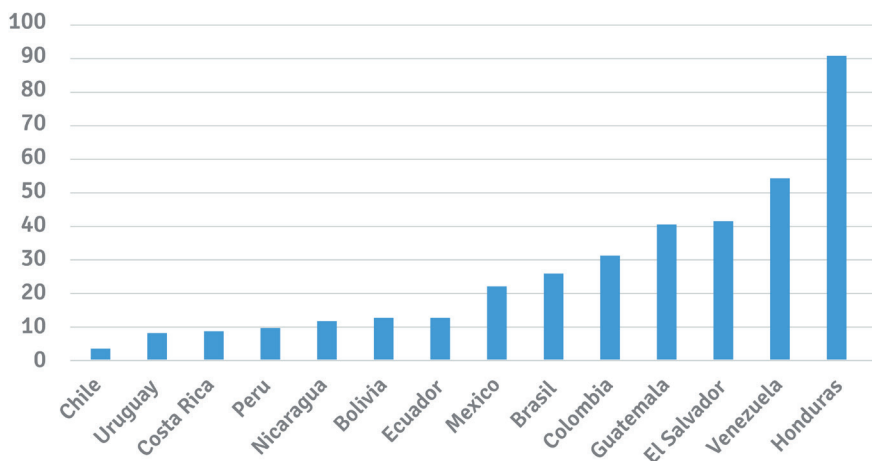


Source: UNODC Homicide Statistics (2013) and WHO Mortality Database.

Índice de homicidios, por cada 100.000 habitantes, por subregiones.

Estas diferencias son aún mayores si contemplamos los datos por países. También en este ámbito es preciso señalar cifras muy dispares, como en la subregión sudamericana. Una tasa se considera preocupante y grave cuando se alcanzan los 20 homicidios por cada 100.000 habitantes y como puede observarse en el gráfico de barras siguiente hay varios países que superan ese límite.

⁴ «Entrevista a Rodrigo Serrano», *El País*, 11/02/2014, <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/11/actualidad/1392136525_718506.html>.



Homicidios por cada 100.000 habitantes por países en América Latina.
Fuente: «Global Study on Homicide». 2013. Elaboración propia.

Honduras es el más país más violento del mundo, con una tasa de 90,4 homicidios por cada 100.000 habitantes sobre la base de datos de 2013. Le siguen Venezuela, con 53,7, El Salvador, con 41,2 y Guatemala. Hay otros países que, aunque no alcanzan tan alto número de homicidios, se mantienen por encima de los 20 homicidios. Colombia, con 30,8; Brasil, con 25,2, o México, con 21,5, superan este umbral.

La comparación en este caso es de gran utilidad, pues nos permite tener más referencias para medir la gravedad de la inseguridad y de la violencia en cada país. Además de los casos citados, se encuentran aquellos, que, en sentido contrario, tienen las menores tasas de homicidios. Entre estos cabría destacar Chile, Uruguay y Costa Rica, países que se encuentran por debajo de los 10 homicidios por cada 100.000, ya que tienen 3,1, 7,9 y 8,5, respectivamente⁵.

Entre los países más violentos, con más de 20 homicidios, y los menos, por debajo de 10, se encontraría un grupo intermedio, que alcanzan o superan los 10 homicidios. Este es el caso de Nicaragua, Bolivia y Ecuador. Todos ellos están lejos de la cifra de 20, considerada como muy preocupante, aunque no dejan de ser altas. El caso peruano no alcanza, por unas décimas, los 10 homicidios, ya que tiene 9,6, y sin embargo posee la percepción de inseguridad por barrio más alta de toda la región. No obstante, todos los latinoamericanos tienen una alta percepción de inseguridad, tanto que es en el subcontinente donde los ciudadanos se encuentran más inseguros, en comparación con el resto del planeta. Lo cierto es que, de los tres grupos diferenciados, el que padece mayor número de homicidios es el más numeroso.

⁵ «Global Study on Homicide», 2013.

Incertidumbres, retos y posibles crisis

En esta situación y adoptando la seguridad como objeto de análisis, conviene seguir con atención las actuales novedades que se están dando o pudieran darse. Como ya se ha mencionado, tanto en el ámbito interestatal como intraestatal se aprecian cambios de mayor o menor profundidad que podrían contribuir a modificar los diferentes escenarios de seguridad en la región.

En el ámbito político, cabe destacar el final del kirchnerismo en Argentina, con la elección de Mauricio Macri, la crisis del régimen chavista en Venezuela, bajo la presidencia de Nicolás Maduro, la retirada de Rafael Correa, en Ecuador, como candidato a las próximas elecciones, el fracaso del referéndum boliviano mediante el cual Evo Morales aspiraba a ser reelegido por cuarta vez consecutiva o el ensimismamiento de Brasil, ante su profunda crisis política y económica interna. Estos cambios iniciales pueden tener ya efectos en las relaciones interestatales⁶ y en los posibles acuerdos o desacuerdos subregionales o regionales para impulsar el proceso de integración, tan necesario en este momento.

Es difícil por tanto afirmar la existencia de una tendencia mayoritaria de gobiernos de izquierda o de derecha, pero ciertamente, en la década pasada han coincidido, particularmente en Sudamérica, gobiernos de izquierda y populismo también de izquierda. Sin embargo, de acuerdo a los cambios señalados y a los síntomas de cansancio mostrados por la ciudadanía ante la reelección de presidentes, todo parece indicar que al menos la influencia de estos gobiernos iría en descenso, cuando no, que a corto y medio plazo acabarían siendo finalmente derrotados en las urnas.

En el ámbito económico, el cambio de ciclo se encuentra en marcha. La caída de la demanda de materias primas ha incidido de manera directa e inmediata en el descenso de los índices de crecimiento, debido a la estructura agroexportadora de las economías latinoamericanas. De la situación económica y de la manera de enfrentar la crisis dependerán no solo los datos macroeconómicos, sino también el mantenimiento de los logros sociales alcanzados durante la década de expansión. El gran reto es conservar la reciente clase media surgida en este periodo y evitar el aumento de la pobreza y de la desigualdad. Por el momento está en duda si las políticas públicas implantadas podrán sostenerse, ante la reducción de los ingresos de los Estados latinoamericanos.

Un problema antiguo, pero visualizado en los últimos meses y motivo de protesta para la ciudadanía es la corrupción. En muchos países es un pro-

⁶ Por el momento han tenido lugar dos gestos que hasta el momento eran impensables como las críticas vertidas por el presidente Macri y el presidente Temer a la existencia de presos políticos y la violación de derechos humanos en Venezuela, bajo la presidencia de Nicolás Maduro.

blema sistémico y de manera indirecta y directa afecta igualmente a la seguridad. La corrupción hace posible que los Estados acaben protegiendo y no combatiendo el crimen organizado, una de las principales amenazas de la región.

En definitiva, aunque es difícil afirmar si se abre un nuevo ciclo en todos los ámbitos, lo cierto es que sí se detectan suficientes cambios como para replantearse si estos pueden afectar a la seguridad interestatal y/o extraestatal. En este momento son muchas las amenazas que enfrentan los países de la región relacionadas con todo tipo de tráficos ilegales y que son en buena parte responsables de los niveles de violencia existentes. Son muchos los desafíos, pero lo cierto es que la región posee mayor madurez democrática que en el pasado, sus gobiernos controlan las variables macroeconómicas con responsabilidad y la sociedad es muy diferente. Hay una clase media con ambiciosos proyectos y muchas personas que han logrado salir de la pobreza. También es preciso contemplar todos estos factores no solo para analizar cómo estos cambios señalados afectan a la seguridad, sino también cómo deberán enfrentarse.

El cambio de ciclo económico. De la prosperidad económica a la ralentización y a la crisis económica

Como ya se ha señalado, entre los cambios más destacables cabe considerar el de ciclo económico que está teniendo lugar en la región. Mientras que en el ámbito político hay una discusión entre los analistas sobre si los cambios que están teniendo lugar pueden ser así calificados, en el ámbito económico no hay dudas.

En muy poco tiempo el tinte de los análisis sobre la situación económica latinoamericana ha cambiado radicalmente. El panorama, en este momento, se valora de manera completamente opuesta a la que, hasta hace muy poco, se consideraba como la década «dorada» o «prodigiosa». Frente al periodo 2003-2013 de crecimiento y prosperidad inédito en la región, en la actualidad todos los organismos internacionales coinciden en calificarla situación de «muy preocupante».

La bonanza continuada de esta década se reflejó, de inmediato, en los índices de crecimiento latinoamericano, por países. En este sentido, si por sí sola la media regional ya era significativa, pues el ritmo en este periodo fue del 5,4%, es aún más llamativa si la comparamos con el promedio en la OCDE, el cual no superó el 2,3%.

Frente a esta situación, las economías regionales experimentaron, en los últimos años, tasas de crecimiento relativamente bajas, de entre 2% y 2,5% del PIB y la tendencia se manifiesta a la baja ya que no puede dejar de señalarse que 2015 es el tercer año consecutivo de descenso y 2016 ofrece todos los visos de presentar los mismos malos resultados o peores, como así

afirma el FMI. Este organismo ha rectificado a la baja y por segunda vez en este año, su previsión para América Latina de manera considerable. Según dicho organismo, el PIB agregado de la región, en su conjunto, se contraerá un 0,5% en 2016⁷.

Este contraste de datos es sorprendente, pero era previsible. Los motivos son «un entorno internacional desfavorable en los últimos cinco años, por los bajos precios de las materias primas, la desaceleración económica de China, el encarecimiento de la financiación externa y las limitadas entradas de capitales por políticas monetarias en Estados Unidos»⁸. La peor situación posible para economías que dependen de los precios del mercado internacional, concretamente de los precios de las materias primas, ya que su modelo productivo es agroexportador, basado en uno o dos productos y volcado en uno o dos mercados a lo sumo. La vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, debido a esta ultradependencia, hacía previsible y nada sorprendente que, ante los vaivenes de la coyuntura del mercado internacional, esta demanda descendiera abruptamente y tuviera una grave e inmediata repercusión en dichas economías. La situación podría empeorar atendiendo a la evolución del mercado internacional, del cual depende buena parte de las economías latinoamericanas, ya que «el crecimiento económico de América Latina podría ser aún más bajo ante una desaceleración más profunda del crecimiento de China y, en menor medida, por un endurecimiento más rápido de las condiciones financieras de Estados Unidos»⁹.

El principal problema es que, en estos años de bonanza, no se han realizado las reformas estructurales que fueran modificando progresivamente el modelo productivo latinoamericano. Lejos de ello, ha tenido lugar una reprimarización de dichas economías¹⁰.

El reto no es recuperar el crecimiento de la década pasada, sino lograr el desarrollo¹¹. Se precisa un cambio estructural, basado en la competitividad que se lograría mediante la educación cualificada, infraestructuras o inversión en altas tecnologías con el fin de llegar a diversificar el aparato productivo, agregando mayor valor a las materias primas.

⁷ Previsión crecimiento FMI, 16/04/2016,

<<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2016/NEW041216AS.htm>>.

⁸ CEPAL: *Perspectivas de América Latina en 2015, educación, competencias e innovación*, <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1>.

⁹ Ibídem.

¹⁰ GUDYNAS, Eduardo «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano», *Nueva Sociedad*, n.º. 237, enero-febrero, 2012.

¹¹ PNUD: *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*, 2016, <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/>.

Las diferentes situaciones dentro de la región

Ciertamente han saltado todas las voces de alarma sobre el advenimiento de tiempos difíciles. Sin excepción, en toda la región, los indicadores de crecimiento han descendido, pero la situación no es igual en todos los países; mientras unos se encuentran inmersos en una crisis, hay otros que, pese al descenso en sus índices de PIB, continúan creciendo.

En términos generales, las áreas más dependientes del comercio con China son las más afectadas económicamente. Por este motivo, Sudamérica es quien padece los peores datos, pues la «chinodependencia» ha sido mayor, a diferencia de México o Centroamérica que, más concentradas en el mercado estadounidense, que en este momento presenta síntomas de recuperación y de la que se están beneficiando. Los mayores responsables de las pesimistas previsiones que se están llevando a cabo son Venezuela y Brasil, ya que son dos países que se encuentran en recesión y esta situación influye en el dato de la media regional.

En el caso venezolano, la drástica caída del valor de los precios del petróleo ha generado una situación catastrófica en su economía, ya que todos los ingresos del país dependen en exclusiva de esta fuente de energía. La fuerte caída de ingresos de estos precios ha puesto en evidencia las contradicciones y errores de gestión llevados a cabo por el actual gobierno, que, por otra parte, se encuentra fuertemente cuestionado tanto a nivel internacional como nacional. Estos factores están generando una situación económica que algunos ya califican como desastre humanitario.

Por lo que respecta a Brasil, el factor político es también trascendental para entender la grave situación a la que se enfrenta su gobierno. El escándalo de corrupción en Petrobras ha generado un efecto dominó que ha alcanzado a la misma presidenta de la República, Dilma Rousseff, y al expresidente, Lula Da Silva. La incertidumbre política generada por esta crisis afecta muy directamente a la situación económica, como así señala el mismo informe citado, donde se calcula que la economía brasileña caerá un 3,5%, en 2016, y se recuperará hasta el 0,0%, en 2017. Los nuevos datos suponen una corrección a la baja de las proyecciones de octubre de 2,5% y 2,3%, respectivamente.

En conclusión, ciertamente América Latina y el Caribe se enfrentan, en su totalidad, a la crisis de las materias primas, puesto que este modelo económico es dominante, pero su incidencia en las economías del área no es la misma. Los países con mayor diversificación económica, como Brasil, afrontarán mejor la coyuntura, superada su crisis política, que aquellos países que posean prácticamente un único producto de exportación y apenas cuenten con otros productos exportadores o carezcan de tejido industrial, como en el caso de Venezuela.

En este momento de crisis es cuando las clases más desfavorecidas son más vulnerables. De manera que el reto es doble no solo se trata de abordar re-

formas estructurales de enormes costes, sino además proteger a las clases más vulnerables. Ambas tareas, sin embargo, al no haber sido emprendidas con anterioridad, en época de bonanza, han de hacerse en este momento cuando los recursos de los Estados son mucho menores. En palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la CEPAL: «la recuperación de la crisis financiera internacional no parece haber sido aprovechada suficientemente para el fortalecimiento de políticas de protección social que disminuyan la vulnerabilidad frente a los ciclos económicos. Ahora, en un escenario de posible reducción de los recursos fiscales disponibles, se requieren mayores esfuerzos para apuntalar dichas políticas, generando bases sólidas con el fin de cumplir los compromisos de la agenda de desarrollo pos-2015»¹².

En efecto hay una coincidencia en señalar que, en la medida en que no se realizaron «los deberes», en el momento de la bonanza económica, las dificultades ahora son mucho mayores y pueden amenazar los logros sociales conseguidos en esta década. Por un lado, con el descenso de ingresos por la crisis del mercado de las *commodities*, no existe margen fiscal para aumentar el gasto público y las políticas procíclicas (sobre todo de recorte del gasto público) han de aplicarse justamente cuando sus economías están en recesión o desaceleración, situación que dificulta la posibilidad de llevar a cabo la matriz productiva necesaria, ya que exige de importantes inversiones en infraestructuras, tecnologías, educación...¹³.

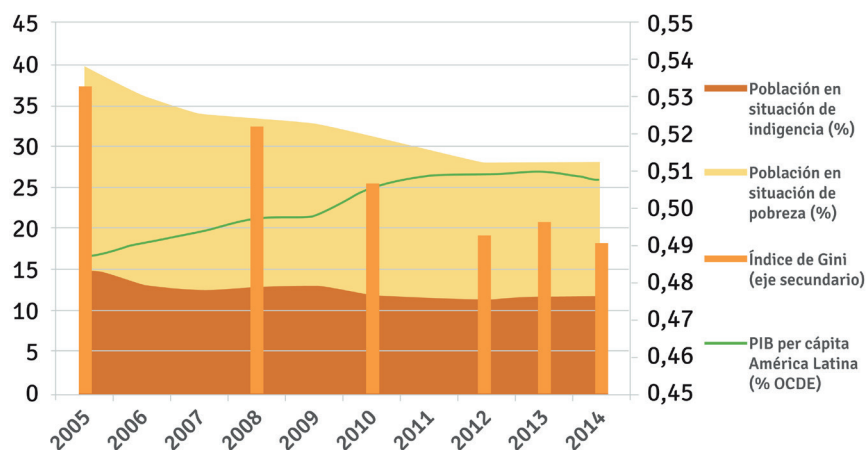
La disminución de la pobreza y la desigualdad, durante la década de prosperidad

La década de crecimiento se ha traducido también en una reducción importante de la pobreza, no solo por la situación de bonanza generalizada, sino también por la aplicación de políticas sociales aplicadas en la mayoría de los países de la región. Entre 1990 y 2010 la tasa de pobreza en América Latina se redujo 17 puntos porcentuales (de 48,4 % a 31,4 % de la población), mientras que la de indigencia bajó 10,3 puntos (de 22,6 % a 12,3 % de la población), por lo que ambos indicadores se sitúan en su nivel más bajo de los últimos 20 años, según la CEPAL¹⁴.

¹² CEPAL: «Se estanca la reducción de la pobreza y la indigencia en la mayoría de los países de América Latina», <<http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-los-paises-de>>. Véase también CEPAL: «Panorama Social América Latina, 2014», <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf>.

¹³ STEINBERG, Federico. «La difícil coyuntura económica en América Latina», *ARI*, 32/2016, 25/04/2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari32-2016-steinberg-martinez-la-dificil-coyuntura-economica-en-america-latina>.

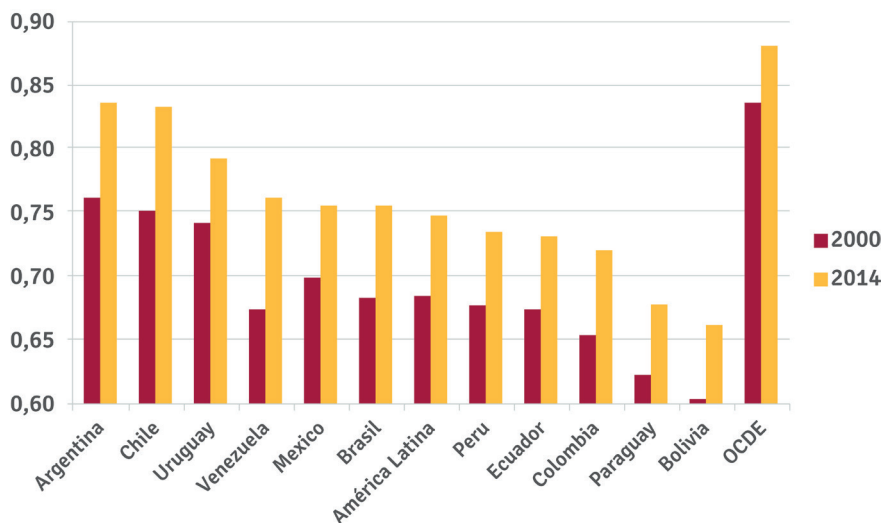
¹⁴ CEPAL: «Panorama social de América Latina, 2011», <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>>.



Nota: el porcentaje de PIB per cápita de América Latina en relación al de la OCDE está calculado a partir de cifras en dólares corrientes. El índice de Gini no está disponible para todos los años del periodo analizado.

Evolución de la pobreza y de la igualdad, 2005-2014.

Cuadro elaborado por Federico Steinberg: «La difícil coyuntura económica en América Latina», ARI 23/2016, 25/04/2016 con datos de la CEPAL y el FMI.



Índice de desarrollo humano en América Latina, sudeste asiático y la OCDE, 2000-2014.
Fuente Human Development Report.

Cuadro elaborado por Federico Steinberg: «La difícil coyuntura económica en América Latina», ARI 23/2016, 25/04/2016 con datos de Human Development Report 2015.

Se han dado importantes avances no solo en la disminución de la pobreza sino también de la desigualdad¹⁵. Uno de los síntomas de este descenso de la desigualdad es el sustancial incremento de la clase media. Según el Banco Mundial este grupo ha aumentado en la región un 50%, de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones (o un 30% de la población del continente) en 2009. Durante este periodo, a medida que los ingresos de los hogares crecían y la desigualdad tendía a disminuir en la mayoría de los países, el porcentaje de la población pobre disminuyó notablemente, del 44% al 30%. En consecuencia, actualmente los porcentajes de la población de clase media y de pobres en América Latina están igualados. Esta situación contrasta con la que históricamente ha sido dominante en la región, cuando el porcentaje de pobres equivalía aproximadamente a 2,5 veces el de la clase media¹⁶.

Cambio de tendencia y riesgos de retroceso en los índices de pobreza y desigualdad

Sin embargo, esta tendencia en relación a la pobreza y la desigualdad comienza a cambiar en 2012 y 2013, pues se estanca, afectando a un 28,1% de la población y en 2014 definitivamente se invierte. Esta nueva evolución se aprecia con absoluta claridad en 2015, la tasa regional de pobreza habría aumentado a 29,2% de los habitantes de la región (175 millones de personas) y la tasa de indigencia a 12,4% (75 millones de personas). En términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza creció en alrededor de dos millones en 2014, en comparación con 2013, alcanzando los 168 millones de personas, de los cuales 70 millones estaban en la indigencia¹⁷.

Junto al aumento de la pobreza, la disminución de la desigualdad es otro de los cambios históricos que sin duda han experimentado las sociedades latinoamericanas, durante la década contemplada, como ya ha sido observado. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que, en el seno de esta clase media, el subgrupo mayoritario son los sectores llamados vulnerables. Este grupo constituye el 70% de las clases medias, cuya principal característica es la precariedad. Su situación está marcada por la inseguridad económica¹⁸, una

¹⁵ CEPAL: «Estudio Económico 2010-2011», 2011.

<<http://www.eclac.org/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>.

¹⁶ VV. AA.: «La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina», Banco Mundial, 2013,

<http://siteresources.worldbank.org/LACISPANISH/EXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf>.

¹⁷ CEPAL: «Panorama Social de América Latina, 2015»,

<http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321_ps_2015_ppt.pdf>.

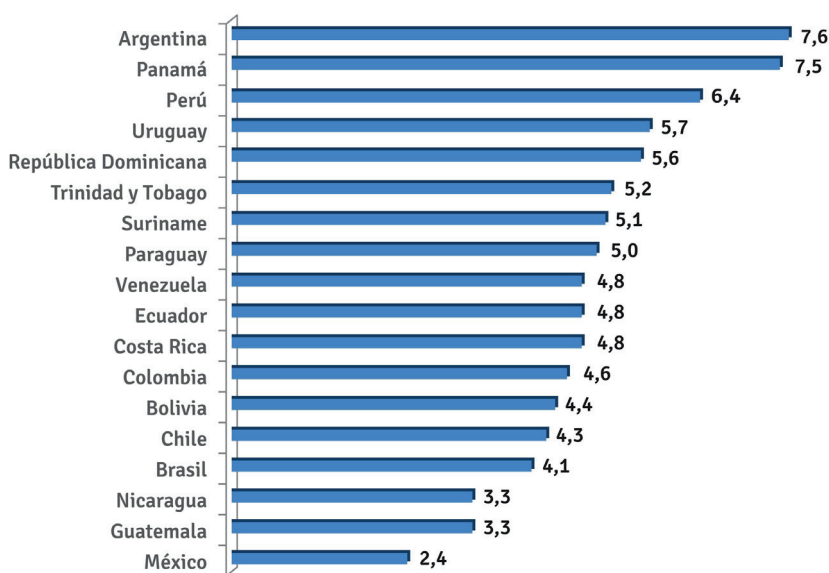
¹⁸ HARDY, Clarisa. Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social», Santiago de Chile, LOM Ediciones, 2014.

población que podría verse particularmente afectada por la nueva situación económica¹⁹.

Ante este cambio de ciclo, parece que podría ser posible una regresión social que aumentara la pobreza y la desigualdad. Para muchos analistas este problema incidiría directamente en la criminalidad, ya que de manera generalizada se considera que la pobreza y desigualdad son una causa fundamental para explicar la criminalidad. Sin embargo esta asociación parece cuando menos matizable.

La relación entre pobreza, desigualdad e inseguridad

Los datos de crecimiento económico son una referencia para relativizar la asociación entre riqueza o pobreza con seguridad e inseguridad, respectivamente²⁰.



Tasa del crecimiento promedio para el período 2003-2011.

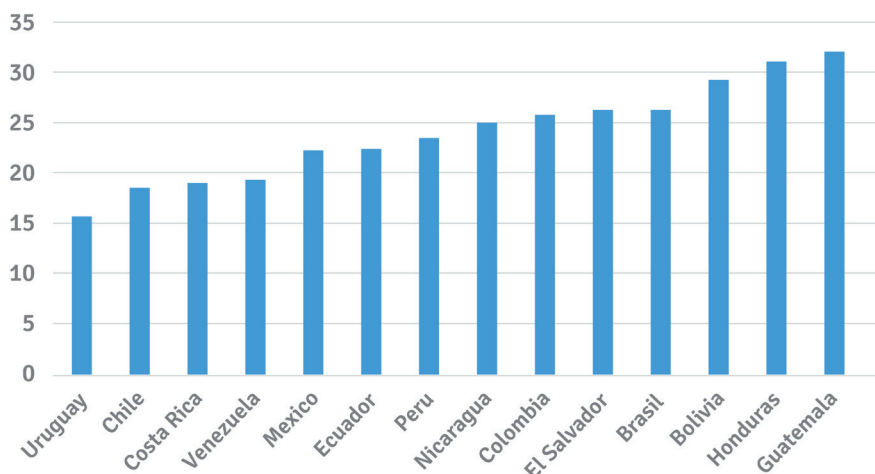
¹⁹ Banco de Desarrollo de América Latina: «La creciente pero vulnerable clase media en América Latina», *Series Políticas Públicas y Transformación Productiva*, n.º. 17, 2014, <http://publicaciones.caf.com/media/42077/caf_creciente_vulnerable_clase_media_america_latina_politicas_publicas.pdf>.

²⁰ ALDA, Sonia. «Combatir la corrupción, para combatir el crimen organizado», DT, 6/2016, 9/05/2016, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado>.

Así lo pone de manifiesto la comparación entre el caso chileno y el venezolano. Atendiendo a los datos de homicidios y crecimiento económico, Venezuela ha crecido más que Chile, y sin embargo, aquel país es de los más violentos del mundo y Chile registra la tasa más baja de homicidios de toda la región²¹.

La comparación con Perú, que es el país que más ha crecido de toda la región durante esta década, vuelve a romper la supuesta relación entre crecimiento y seguridad. Perú, pese a las espectaculares cotas de crecimiento logradas, triplica en número de homicidios a Chile.

Respecto a la desigualdad, los datos también revelan que tampoco es posible establecer una relación mecánica entre este factor y la seguridad. Ciertamente el crecimiento económico ha logrado disminuirla, aunque sigue siendo un reto particularmente importante en la región. No obstante, y a pesar de su presencia, no siempre este factor explica la violencia criminal.



Coeficiente de desarrollo humano. Fuente: Índice de desarrollo, ajustado por desigualdad (IDHD). Elaboración propia.

Considerando que cuanto mayor es el índice mayor es el nivel de desigualdad, se observa que en los países menos violentos hay menos desigualdad, tal es el caso de Chile, Uruguay y Costa Rica. Sin embargo, esta relación no es válida para todos los países, ya que a pesar de que hay algunos con altos niveles de desigualdad, como Nicaragua y aún más Bolivia, no son los que padecen más violencia, pues están en torno de 10 homicidios por cada 100.000 habitantes²². Dicho en otras palabras, estos dos países soportan ni-

²¹ Datos del Fondo Monetario Internacional.

²² Índice de desarrollo, ajustado por desigualdad (IDHD), <<http://hdr.undp.org/en/content/inequality-adjusted-human-development-index-ihdi>>.

veles de violencia bastante menores a otros que disfrutaban de mayores niveles de igualdad.

Si nos detenemos en los países que soportan mayores índices de criminalidad, como Venezuela, Guatemala y Honduras, ciertamente estos dos últimos tienen altos niveles de desigualdad. Sin embargo, este factor no puede explicar el nivel de criminalidad que existe en Honduras, pues la desigualdad es muy similar a la que padece Guatemala y sin embargo la tasa de homicidios hondureña es muy superior a la de Guatemala (90,4 y 30,9 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente). Por tanto, si la violencia estuviera en relación con la desigualdad, esta debería ser mucho más alta en Honduras que en Guatemala.

El caso de Venezuela es particularmente significativo ya que, de 14 países ordenados de menor a mayor desigualdad, expuestos en el gráfico, ocupa el 4º lugar, si bien, con Honduras, es el país más violento de la región.

Cabe por tanto concluir que no es posible establecer una relación directa entre niveles de pobreza, de desigualdad e inseguridad. Sin duda, son factores que, inciden directamente en la formación de situaciones de marginalidad y estas a su vez pueden ser un caldo de cultivo propicio para delinquir. Sin embargo, aunque dicha marginalidad propicia la delincuencia, explicaría una parte, pero no parece que pueda explicar los particulares niveles de violencia existentes en la región. No se trata por tanto de negar la importancia de este tipo de causas, pero sí de relativizarlas, además de valorar otros aspectos y de establecer una jerarquía y orden con respecto a los motivos que inciden de manera decisiva en la inseguridad.

De acuerdo a ello cabe concluir, por tanto, que el aumento de la pobreza y la desigualdad, si bien incide en la inseguridad, no necesariamente son elementos decisivos o determinantes para el aumento de la inseguridad en los años venideros, dentro del contexto de la ralentización y, según qué países, de la crisis económica.

Nuevos gobiernos y el final de largos liderazgos

Como ya se ha adelantado, otro espacio donde podrían darse cambios es en el ámbito político. En este sentido podría atisbarse el cansancio de la ciudadanía hacia los gobiernos largos, renovados de manera sucesiva mediante la reelección, como en la década anterior. Estas reelecciones han asegurado a partidos y particularmente a líderes con gran popularidad hasta ahora, pero que en este momento parece desmoronarse o cuando menos cuestionarse. Buena parte de estos gobiernos han sido de izquierda o populismo de izquierda, aunque no han sido los únicos reelegidos.

Para Manuel Alcántara, 2014 cierra una década caracterizada por la permanencia en el poder de presidentes, mediante la reelección. Si bien en este

año todavía en Bolivia, Brasil y Colombia se reeligieron sus presidentes y en El Salvador y Uruguay se revalidó el mandato de los partidos en el gobierno, en Chile se produjo una suerte de «continuismo interrumpido»²³.

Los factores que han contribuido a dicho continuismo han sido varios; sin duda la prosperidad económica de la región es un motivo, ya que esta cuestión favoreció el apoyo a estos presidentes. La configuración de un marco legal adecuado para que estas reelecciones tuvieran lugar sin duda contribuyeron al proceso. La consecuencia, en cualquier caso, ha sido la afirmación del personalismo de la política, ya característico en la región, un personalismo que, conforme se fortalece, se debilitan los partidos políticos que se encuentran en un absoluto descrédito.

Después de la popularidad que han tenido estos líderes durante una década, cuesta creer que, sin embargo, muchos de ellos se encuentran en la posición absolutamente contraria. Hoy no queda nada del liderazgo ejercido por Ignacio Lula Da Silva, sometido a una investigación por corrupción, aunque fue considerado como uno de los «líderes más populares del planeta» durante su presidencia de 2003 a 2011. En cuanto a Dilma Rousseff, quien sucedió a Lula, en buena parte, por contar con su apoyo para la elección, también fue reelegida en 2014, sin embargo, hoy se encuentra suspendida de su cargo temporalmente para ser sometida al juicio político del legislativo, por acusaciones sobre actuaciones irregulares.

La situación en Venezuela es diferente, pero de nuevo pone de manifiesto el agotamiento del liderazgo chavista. Tras la presidencia de Hugo Chavez, de 1999 a 2013, Nicolás Maduro, sucesor designado por Hugo Chávez, ganó la Presidencia en ese año. Sin embargo, el nuevo líder no ha dejado de perder credibilidad, en una situación muy complicada, tanto económica, como política. Algunos observadores consideran que, desde el punto de vista económico, el país atraviesa ya una situación de crisis humanitaria y desde el punto de vista político hay una situación de extrema polarización entre el oficialismo y la oposición, que tiene mayoría en el Congreso. Por el momento no se atisban posibilidades de diálogo y el futuro del país es realmente incierto.

En Bolivia, Evo Morales después de permanecer en el poder desde 2006, mediante la reelección, con altas cotas de popularidad sostenida durante todo este tiempo, no ha logrado su aspiración de la reelección indefinida, ya que perdió el referéndum que así lo planteaba. Por su parte Rafael Correa, en la Presidencia del Ecuador desde 2007, ha decidido no presentarse a la presidenciales de 2017, pero se ha asegurado la reelección indefinida. Esta podría ser una decisión estratégica ya que también Ecuador se ve sometido a una importante crisis económica, lo que le restaría apoyos para las siguientes

²³ ALCANTARA, Manuel «¿Fin de ciclo político en América Latina?», *El País*, 30/01/2014, <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422633530_391338.html>.

elecciones. Con ello podría deducirse que, sin duda; tampoco el liderazgo de Rafael Correa pasa por su mejor momento.

Ciertamente ninguno de los casos mencionados ha significado un cambio de gobierno, a excepción de Cristina de Kichner, quien después de suceder a su marido y ser reelecta permaneció en el poder, desde 2007 hasta finales de 2015. La elección del nuevo presidente de Argentina, Mauricio Macri, ha significado el final del peronismo, después de años de predominio político kirchnerista.

Pese a estos cambios y síntomas, es pronto para suponer que vaya a darse un «efecto contagio» o «efecto dominó» en la región, siguiendo el ejemplo argentino. Esto no significaría el final del populismo, un fenómeno histórico regional que ha afectado a todas las tendencias políticas e ideológicas, ni tampoco el de los gobiernos populistas bolivarianos, aunque definitivamente la crisis económica que afecta a esos países les acabará perjudicando, máxime después del desgaste de años continuados en el poder. Habrá que observar qué ocurre en las elecciones presidenciales de Nicaragua. Daniel Ortega, elegido presidente en 2007 y reelegido en 2011, aspirará a ser reelecto por tercera vez. El desprestigio de presidentes que han permanecido en el poder con altas cotas de apoyo ciudadano no solo se da en el caso de los gobiernos dentro de la órbita bolivariana y en el de Brasil, sino en otros como Chile, donde la presidenta Bachelet, después de un primer mandato con un apoyo popular sostenido, en este momento está siendo «penalizada» con muy bajas cotas de popularidad y sometida a un permanente desgaste.

Sea como fuere no parece tampoco que incluso el final del eje bolivariano vaya a significar el final del populismo.

Contemplando los cambios que ya han tenido lugar y los que podrían darse se analizarán, a continuación, las posibles repercusiones que puedan tener en la seguridad. La falta de liderazgo regional, como ya está ocurriendo, o la mayor o menor sintonía ideológica entre presidentes electos, ante posibles cambios de gobierno, podría afectar a las relaciones interestatales, así como a las amenazas intraestatales pues muchas de ellas son transnacionales y para combatirlas de manera eficiente, es imprescindible la cooperación entre países. No solo eso también cabría evaluar, si la elección de nuevos gobiernos, en estos años y en los próximos años, incidirá en el cambio de las políticas públicas aplicadas hasta el momento.

Contexto regional y relaciones interestatales: una región de paz

Uno de los efectos de esta coyuntura política es la inexistencia de un líder regional, como lo fue en la década pasada Brasil, o de aspirantes, como Venezuela, en el mismo periodo, una cuestión que podría incidir en las relaciones interestatales y en los equilibrios regionales y que sin duda influirá de

una manera u otra, sin embargo la región cuenta con ciertas ventajas que contribuirían a resolver potenciales tensiones²⁴.

Ciertamente en este espacio hay algunas disputas históricas sin resolver, de carácter fronterizo, que siempre son un caldo de cultivo para desviar la atención de problemas internos y algunos gobiernos enfrentan situaciones realmente difíciles. Sin embargo, esto no sería una novedad; atizar los nacionalismos es una práctica muy recurrente en la mayoría de los países de la región, puesto que hay muchos litigios fronterizos abiertos y en momentos de dificultades internas se ha recurrido con frecuencia a esta estrategia de distracción. No obstante, y pese a esta práctica, América Latina no deja de ser ejemplar, en relación a otras áreas. En el ámbito de las relaciones interestatales, históricamente ha sido una región de paz. Si hay algo que caracteriza particularmente a la región, en materia de seguridad es la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal.

No cabe duda que ha habido importantes tensiones. En este sentido, el caso más paradigmático es el de Venezuela y Colombia, que durante el tiempo en que coincidieron como presidentes de Venezuela y de Colombia, Hugo Chávez y Álvaro Uribe, respectivamente, llegaron a darse numerosas crisis bilaterales, pero es también el más extremo y singular. Aunque algunos observadores, en diferentes momentos de la pasada década, llegaron a hacer cálculos sobre el posible enfrentamiento bélico regional, a partir del supuesto enfrentamiento de ambos países, lejos de ello se ha demostrado, la capacidad de la región para recomponer las relaciones entre países. Pese a las dificultades y las tensiones, incluso a nivel regional, que tuvieron lugar, finalmente fue posible superar las sucesivas crisis²⁵.

La región cuenta además con organismos y foros de diferente naturaleza que favorecen la resolución pacífica de conflictos y que han contribuido a la comunicación regional, incluso entre países tradicionalmente distanciados por cuestiones fronterizas. En este sentido, cabría destacar la Organización de Estados Americanos (OEA), como organismo hemisférico; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), espacios latinoamericanos y sudamericanos, respectivamente que contribuyen sin duda a la convivencia vecinal. En el seno de la UNASUR, y bajo el nuevo regionalismo, se ha abierto un espacio para la seguridad y la defensa. Temas que hasta ahora no se habían contem-

²⁴ Sobre los nuevos equilibrios regionales en la zona y en la relación de esta con otros actores internacionales como China o Estados Unidos, véase PALOMARES, Gustavo. América Latina en transformación, en un sistema internacional en cambio», *Revista Sistema*, junio 2016, págs. 242-243.

²⁵ El ejemplo más significativo fue la crisis entre Colombia y Ecuador, en 2008, a raíz de la operación militar colombiana contra las FARC, en territorio ecuatoriano. Sin embargo, finalmente se resolvió en la Cumbre de Río, presidida por el presidente de República Dominicana, Leonel Fernández.

plado. Prueba de esta nueva perspectiva fue la creación del Consejo de Defensa Sudamericano²⁶. Por su parte, la CELAC también ha mostrado preocupación por las amenazas que atenazan a la región²⁷. Sin embargo, no puede hablarse de la existencia de agenda de seguridad y de defensa regional, ni subregional. La CELAC es un foro regional que hasta el momento no ha planteado ninguna propuesta en esta materia, ni parece que por el momento tenga intención de hacerlo. Menos aún desarrollar un proyecto de cooperación o de integración en este ámbito. La UNASUR, por su parte, ha logrado importantes avances en las áreas que son competencia del CDS²⁸, sin embargo, en este momento el proyecto en sí ha perdido fuerza y orientación. La trascendencia de los avances de este nuevo regionalismo es importante e histórico. En su esencia se encuentra la voluntad de que la región tenga un proyecto propio de integración y se manifieste su propia autonomía. Sin embargo, falta voluntad política para emplear estos nuevos espacios como plataformas para lograr una cooperación multilateral imprescindible ante amenazas que afectan a toda la región, tanto interestatales, como intraestatales.

Por lo que respecta a Estados Unidos, históricamente presente en la región, no puede dejar de mencionarse sus nuevas relaciones con Cuba, desde diciembre de 2014. Las implicaciones de este hecho no han sido únicamente bilaterales, sino que alcanzan a toda la región y en diferentes sentidos. Parte del éxito de este acercamiento es mérito latinoamericano. Por primera vez la región, bajo el liderazgo brasileño, presentó una sola voz para reivindicar el fin del aislamiento cubano, actuando, por primera vez, como un actor internacional. Sin ninguna fisura, ni divisiones internas. Ciertamente, Estados Unidos continúa sin tener gran interés por sus vecinos, pero su aproximación a Cuba le ha reconciliado con los latinoamericanos en su conjunto, que actuó al unísono, por primera vez, para contribuir a dicha aproximación. Tal y como

²⁶ CRISOSTOMO DEL PEDREGAL, Carlos «UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano», *UNISCI Discussion Papers*, n.º. 21 (October 2009), <file:///C:/Users/Sonia/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/RKWX8J4T/UNISCI%20DP%2021%20-%20CRISOSTOMO.pdf>. TORREGROSA ROMÁN, Rosa María. «El consejo suramericano de defensa: aspectos destacados y retos de futuro», *Boletín de Información*, n.º. 326, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nFDBHqPw-S0J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4199017.pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=es> y SAINT-PIERRE Héctor Luis y FABIÁN CASTRO, Gustavo. «El Consejo Sudamericano de Defensa», junio 2008, <http://www.resdal.org/csd/articulo-gustavo-hector.pdf>; UGARTE, José Manuel. «El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas», 2010, <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf>.

²⁷ CELAC: «Cuarta Cumbre CELAC», Quito, enero de 2016, <http://www.cuartacumbrecelac.com/>.

²⁸ Las cuatro áreas que definen y delimitan las acciones tanto presentes como futuras del Consejo son:

1. Políticas de defensa.
2. Cooperación militar.
3. Industria y tecnología.
4. Formación y capacitación.

los hechos confirman no puede entenderse la normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos sin la presión ejercida por América Latina de manera concertada. Sin duda no es el único factor, pero es imprescindible, ya que, mediante su actuación, Estados Unidos ha llegado a contemplar el riesgo de verse aislado en la región y en cierto modo en el resto del mundo²⁹.

Asimismo esta aproximación entre ambos países, a corto y medio plazo, resta cualquier justificación a la pervivencia de un furibundo antiimperialismo que han enarbolado los países ALBA y mediante el cual se han justificado importantes tensiones. Bajo el liderazgo del presidente Hugo Chávez, hasta su muerte, en 2013, los gobiernos miembros han defendido la causa revolucionaria cubana, frente al poder imperialista estadounidense, cuya dominación, según estos gobiernos, se extendía a lo largo de la región. Sin embargo, la nueva relación Cuba-Estados Unidos resta, de manera consecuente, toda posibilidad de seguir obteniendo réditos políticos a costa del antiimperialismo. Esta cuestión ha creado también importantes focos de tensión en la región, no solo entre los países ALBA y Estados Unidos sino entre estos y otros gobiernos latinoamericanos, ya que este antiimperialismo nacionalista se ha instrumentalizado para acusar a países vecinos de ser cómplices del vecino del norte. En este sentido, en la medida en que el antiimperialismo no pudiera seguir utilizándose como arma arrojada, se evitaría también el surgimiento de tensiones y potenciales conflictos dentro de la misma región.

La región tiene todo el potencial preciso para ser un actor global. En la medida en que se convierta en un actor con una sola voz tendrá no solo presencia sino también poder internacional. Su capacidad negociadora, ante otros actores internacionales, aumentaría exponencialmente, como ante Estados Unidos, la UE o China. Un auténtico reto, al que por el momento ha sido imposible. De hecho, ambas potencias, la norteamericana y la europea, han dejado de considerar a la región como un actor y han establecido las negociaciones de país a país o por subregiones. Un aspecto que debilita necesariamente la posición de América Latina, si bien es responsabilidad propia, ya que los países integrantes no han logrado alcanzar consensos internos para actuar conjuntamente³⁰. Este proceso de integración es trascendental para la seguridad, tanto en el ámbito interestatal como intraestatal. Todo proceso de integración, genera vínculos y compromisos que forzosamente obligan a

²⁹ ALDA, Sonia. «Cuba y el fin del aislamiento: un éxito de América Latina», Documento de opinión, IEEE, 6/01/2015, <<http://www.infolatam.com/2015/01/08/cuba-y-el-aislamiento-un-exito-de-america-latina/>>.

³⁰ Sobre los logros y limitaciones de América Latina como actor internacional véase ALDA, Sonia: «América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en S. Alda y S. Ferreira (eds.), *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, IUGM-SEDENA, Madrid, <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf>.

la buena convivencia entre países. En relación a las nuevas amenazas, aunque el espacio donde se mueven es intraestatal, su naturaleza transnacional hace imprescindible lograr un proceso de cooperación, que, de no lograrse, cualquier intento de combatir estas amenazas será estéril.

Espacio intraestatal

Todos los elementos señalados como la cultura de paz regional o la existencia de diferentes organismos y foros para resolver diferencias van a seguir siendo fundamentales para evitar que se den situaciones de tensión interestatales. Sin embargo, aunque estos factores han contribuido a mantener una buena convivencia entre estados, no han sido suficientes para combatir las nuevas amenazas que, con especial virulencia, enfrenta la región y que son de carácter transnacional.

Este no es un problema nuevo, pero puede empeorar ante la actual coyuntura, muy particularmente debido a la inexistencia de un liderazgo regional y a las situaciones de inestabilidad que pueden generar Colombia y Venezuela, aunque por muy diferentes motivos.

El caso venezolano y el colapso bajo el que se encuentra económica, política e institucionalmente puede acabar afectando al resto de Sudamérica, sin olvidar los niveles particularmente elevados de criminalidad que tiene el país. Por lo que respecta a Colombia, las incertidumbres que se abren, tras la firma de la paz y la posible ramificación del crimen organizado, también pueden complicar extraordinariamente la seguridad regional.

Sin duda, la región enfrenta numerosos retos de seguridad, pero el más importante es la escasa capacidad de respuesta de sus estados, ante las amenazas transnacionales, ya que no han diseñado, ni puesto en práctica las formas de cooperación necesarias para combatir dichos retos. La necesidad de esta colaboración tampoco es una novedad, desde hace años, es imprescindible ante la existencia de amenazas transnacionales. Sin embargo, hasta ahora ha tenido más peso el celo soberanista que la urgencia por el desarrollo de dicha colaboración. Este mismo celo es el que ha impedido que Brasil haya impulsado estas necesarias medidas de cooperación, pese a haber propugnado un nuevo tipo de regionalismo que aspira a la integración. Mediante este ejemplo se puede comprobar que la existencia de un liderazgo no garantiza siempre la realización de iniciativas que proporcionen seguridad. No obstante, siempre parece más beneficioso que lo haya a que exista un vacío, como el que se ha inaugurado recientemente.

La falta de liderazgo ante posibles conflictos interestatales o problemas de seguridad intraestatales

En esta última década ha tenido lugar la confluencia de numerosos factores que han hecho excepcional el periodo. Entre ellos, también ha sido la exis-

tencia de un liderazgo que, sin duda, ha tenido múltiples beneficios para la región. Brasil bajo la presidencia de Lula Da Silva, de 2003 a 2011, ejerció este papel.

Las ventajas de cualquier liderazgo se basan en lograr aglutinar consensos para llevar a cabo iniciativas conjuntas. Con ello no se pretende afirmar que Brasil lo haya logrado, ciertamente la diversidad y falta de posiciones comunes ha continuado siendo más la norma, que la excepción en América Latina. Pero, sin Brasil no hubiera sido posible constituir un nuevo modelo autónomo de integración, ni las iniciativas formuladas bajo este modelo como UNASUR o CELAC. Ciertamente también pueden ser planteadas las limitaciones de estos organismos o foros, pero no cabe duda que no dejan de ser proyectos positivos en cuanto han recreado una identidad autónoma latinoamericana y han contribuido a consolidar las relaciones intralatinoamericanas, además de lograr una proyección internacional que hasta ahora no se había logrado³¹.

De nuevo cabe insistir en que ciertamente América Latina, bajo el liderazgo brasileño, no ha logrado constituirse en un actor global y que los avances en integración han sido limitados. Pero no significa que deban negarse estos avances que, sin duda, han contribuido en cualquier caso a fomentar la convivencia y relación vecinal y a proporcionar estabilidad, certidumbre y, en consecuencia, seguridad. En relación a dicha estabilidad es preciso mencionar la importancia del liderazgo brasileño para moderar y neutralizar buena parte del radicalismo bolivariano característico de los gobiernos ALBA, con el Presidente Chávez a la cabeza, lo que permitió evitar importantes tensiones.

Desde un punto de vista crítico podrían ponerse de manifiesto limitaciones sobre este liderazgo por parte de Brasil, como las indecisiones para ejercerlo, la estrecha visión sobre el concepto de integración, dominado por una visión soberanista... sin embargo no parece que la actual coyuntura permita aspirar a metas más ambiciosas. En realidad, lo que existe es un vacío dejado por Brasil debido a la grave crisis que atraviesa en todos los niveles y además, ningún país tiene la pretensión de asumir ese puesto. Brasil, inmerso en una grave situación político-institucional y económica, no parece que esté en condiciones de asumir nuevamente ese papel. El país se encuentra concentrado en sus problemas internos. Un hecho que dificulta las posibilidades de retomar este liderazgo no viene dado solo por resolver una crisis económica y política. Hay una dificultad agregada relacionada con la naturaleza de esta crisis, ya que esta implica a sectores del Estado brasileño en amplias redes de corrupción que alcanzan la presidencia, un hecho que

³¹ ALDA, Sonia; «La propuesta brasileña para la integración latinoamericana. La autonomía regional», *Panorama estratégico*, 2008/2009. Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, Madrid, 2009, <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2008-2009.pdf>.

resta particular credibilidad a cualquier país que quiera aspirar a la posición de líder.

El único competidor por el liderazgo en la región, al menos en la década pasada, fue el gobierno de Venezuela. En aquel momento, el país disfrutaba de los desorbitados precios del petróleo y de la proyección internacional que le proporcionó al presidente la política del petrodólar para lograr aliados. En este momento, sin embargo, el país está en la ruina económica e inmerso en un profundo cuestionamiento de la presidencia de Nicolás Maduro, quien carece del carisma de su antecesor y cada vez de menos apoyos, tantos internos como externos.

El candidato más sólido para ejercer el liderazgo regional es México. Sin embargo, ni ahora que el puesto se encuentra «vacante» muestra interés por ejercerlo. Pese a que en esta década sus gobiernos se han implicado más en los asuntos latinoamericanos, lo cierto es que continúa mirando más hacia Estados Unidos, que hacia la región latinoamericana.

En este momento, por tanto, nadie parece dispuesto a retomar el liderazgo, ni el regional, ni tampoco el de los países ALBA. No se prevé por el momento, que vayan a crearse tensiones entre posibles aspirantes ya que nadie rivaliza por ocuparlo. Sin embargo, no parece conveniente que no exista tal liderazgo, ya que mediante el mismo es más fácil lograr consensos, coordinar acciones e impulsar iniciativas que contribuyan a resolver tensiones o conflictos que puedan surgir en la región.

El papel de ese líder podría ser importante en el intento de cuanto menos intentar controlar la posible difusión de redes de crimen organizado y criminalidad desde Colombia y Venezuela, a través de un proyecto de cooperación multilateral. En este momento, no se trata de aliviar posibles tensiones entre ambos países, sino de lograr iniciativas multilaterales que contribuyan a evitar las posibles complicaciones que, en materia de seguridad, puedan tener el desenlace de los procesos que está viviendo cada país y que puede tener implicaciones regionales.

Sin embargo, nada indica que se estén tomando este tipo de iniciativas para dar respuesta a los efectos que pueda tener la firma de la paz en Colombia. La posibilidad de desplazamientos de exguerrilleros o bandas criminales, las posibles nuevas actividades delictivas que puedan desarrollarse y las rutas de tráfico que puedan abrirse crean numerosas incertidumbres que afectan a los países del entorno.

La situación de Venezuela no es mucho más sencilla, aunque es muy diferente. Este es uno de los países más violentos de la región, con mayores índices de criminalidad; además se enfrenta a una profunda crisis económica y política que podría acabar en un estallido social violento, una situación que genera extraordinaria incertidumbre y cuyos efectos, sin duda, trascenderán el ámbito nacional. En este caso, además, tanto los intentos de mediación de la OEA como los de la UNASUR han sido infructuosos.

La falta de liderazgo se puede ver complicada con la renovación de los gobiernos electos. Todo indica que va a aumentar la diversidad en relación al tinte ideológico de estos nuevos gobiernos, frente a la mayor homogeneidad de la década pasada, otro aspecto que, aunque no necesariamente, podría también dificultar acuerdos e iniciativas de cooperación interestatales necesarios en materia de seguridad. Lo cierto es que el predominio de gobiernos de izquierda durante la década pasada contribuyó a facilitar la relación entre estos y entre estos con los gobiernos de los países ALBA. Ciertamente el populismo bolivariano tenía importantes diferencias con la izquierda moderada de los gobiernos de Chile, Argentina, Uruguay o Brasil, pero en última instancia la existencia de algunas sensibilidades comunes contribuyó a crear una mejor convivencia y mayores posibilidades de diálogo y realización de proyectos comunes.

Cambios políticos y políticas de seguridad

Ante la posibilidad de cambios de gobierno, hay que pensar también hasta qué punto incidirían en las políticas de seguridad. Es decir, no solo en cómo puede influir en la seguridad una posible renovación política, sino también hasta qué punto significaría una orientación diferente en relación a las políticas de seguridad. Este es un aspecto que cabe contemplar, ya que hay autores que entienden que la actual coyuntura apunta hacia un periodo en el que predominaría la derecha, frente al predominio de la izquierda, en la década pasada. No obstante, en relación a esto, cabe apuntar en este sentido ciertos matices. En primer lugar, las generalizaciones son siempre una simplificación y en segundo lugar la diversidad de gobiernos de la década pasada complica hablar de un predominio de la izquierda, aunque lo cierto es que los países que tuvieron cierta relevancia regional en aquel periodo podrían enmarcarse en la izquierda y en el populismo bolivariano que se habría calificado a sí mismo como «Socialismo del siglo XXI».

Considerando las matizaciones hechas, lo cierto es que si tomamos como referencia las políticas de seguridad adoptadas hasta el momento, el posible cambio de signo ideológico no significaría cambios trascendentales en este sentido.

La comparación entre las políticas de seguridad de gobiernos de izquierda o derecha llevadas a cabo hasta el momento no son muy distintas. Ni los gobiernos de derecha, ni los de izquierda, ni los populismos bolivarianos han planteado políticas de seguridad alternativas a las que vienen aplicándose, sin resultados, desde la década de los noventa. Las políticas aplicadas son de carácter fundamentalmente represivo y en mayor o menor medida, según los países, se ha recurrido a las fuerzas armadas para resolver problemas relacionados con la criminalidad organizada o incluso común. Hasta el momento ningún gobierno ha aplicado políticas públicas de seguridad, basadas en un planteamiento preventivo de carácter integral. Entre las razones

se encuentra la inexistencia, en muchos países, 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. Una de las consecuencias ha sido el desgobierno en materia de seguridad, seguridad que se ha entendido de manera restrictiva al relacionarla fundamentalmente con la actuación de las fuerzas de seguridad.

De hecho, a excepción del Cono Sur, en Centroamérica, los Andes y Brasil todos los gobiernos han recurrido a las FAS, muy particularmente, para combatir el narcotráfico y proteger al ciudadano. En relación a estas políticas cabe destacar la influencia norteamericana para entender la militarización del combate al narcotráfico como estrategia de lucha principal frente a este problema. La manera fundamental de incorporar esta estrategia fue mediante sus programas de cooperación, desarrollados fundamentalmente en la región andina y posteriormente en Centroamérica. Como consecuencia de ello, algunos analistas responsabilizan directamente a Estados Unidos de la militarización de las políticas de seguridad en la región³², un hecho que pudo darse en un momento determinado, a partir de los setenta y en países concretos, pero es un planteamiento que no parece fácil de aceptar, al menos sin matizaciones. Máxime cuando lejos de limitar esta tendencia los propios gobiernos latinoamericanos han optado por desarrollarla, asignando aún más misiones de seguridad interior a los militares, además del combate del narcotráfico. De hecho, parece bastante significativo que incluso los gobiernos más críticos con Estados Unidos, como el grupo de países ALBA, pese a su marcado antiimperialismo, no hayan dudado en asumir plenamente esta tendencia y han empleado a fondo, abiertamente, a sus propias FAS en todas estas tareas de seguridad interior, tanto contra el narcotráfico como en la seguridad ciudadana, tal como han hecho el resto de sus vecinos latinoamericanos³³.

Sin embargo, más que la influencia norteamericana, o según los casos, además de esta, parece que la presión de las demandas ciudadanas por soluciones rápidas y visibles, la incapacidad de los cuerpos de policía y el colapso del sistema judicial y penitenciario, son los elementos más determinantes para entender porqué estos gobiernos han optado por políticas represivas con una importante participación militar. La frustración experimentada por la ciudadanía ante el aumento incontrolado de la violencia y la impunidad con la que actúan los criminales ha favorecido demandas populares de «mano dura».

³² YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eilen: «Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos», Biblos, Buenos Aires, 2005.

³³ ALDA, Sonia: «La participación militar en el combate de la violencia criminal», en Enrique Iglesias (coord.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Instituto Español de Estudios Estratégicos- IUGM, 158, Madrid, 2012.

El análisis de factores contemplados como la falta de liderazgo o la posible sintonía ideológica entre los gobiernos vecinos, podría tener una incidencia en la seguridad tanto interestatal como intraestatal, aunque, como también ha sido mencionado, no parece que fuera del todo determinante. Lo prueba el hecho que, en la década pasada, ni el liderazgo brasileño, ni la sintonía de gobiernos, como en el cono sur, ha hecho posible, por ejemplo, la necesaria cooperación para combatir amenazas transnacionales que afectan a los entornos intraestatales.

La importancia de la gobernabilidad para la seguridad

Ningún factor es ajeno a la seguridad, sin embargo, conviene tener presente que no todos influyen igual. La situación económica o política son cuestiones importantes, sin duda, pero se debe de considerar una jerarquía de factores y es necesario tener muy presente la gobernabilidad y la solidez institucional.

Hay una relación entre seguridad y gobernabilidad a través de la cual una alimenta a la otra. De esta manera, un índice bajo de gobernabilidad, se corresponderá con altos niveles de inseguridad. Este problema de gobernabilidad se pone de manifiesto en algunos de los acontecimientos sociales y políticos que han tenido lugar recientemente.

Si entendemos por gobernabilidad la capacidad del Estado para asumir y resolver las demandas ciudadanas³⁴, hay diferentes aspectos que están poniendo de manifiesto problemas de gobernabilidad. Las exigencias ciudadanas han crecido en los últimos años y en la medida en que no han sido satisfechas han generado un considerable desgaste en la credibilidad de los gobiernos y de las instituciones. Esta situación incide directamente en la gobernabilidad, ante la pérdida de autoridad, de legitimidad y de confianza en el Estado. En este contexto, una de las peticiones principales de los ciudadanos ha sido la de la lucha contra la inseguridad.

Más allá de si va a tener lugar un nuevo ciclo político, lo cierto es que ya hay síntomas importantes de frustración ciudadana, como la baja popularidad de los presidentes, la descomposición de los sistemas de partidos y su debilidad extrema. Particularmente activos en las demostraciones de malestar o particularmente visibles a la hora de expresar este malestar han sido las clases medias emergentes. Por primera vez, la clase media ha denunciado en las calles la falta de respuestas gubernamentales ante demandas como educación, sanidad y otros servicios sociales, que reclaman que sean de calidad. Esta insatisfacción ciudadana se vería incrementada por la ralentiza-

³⁴ Para definición de gobernabilidad, CANALE-MAYET MARTIN, Antonio y OLIVARES, Alejandro «Gobernabilidad, ingobernabilidad y seguridad: Algunos acercamientos teóricos», en VV. AA. *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector defensa*, Universidad Santiago de Chile, 2014, págs. 9-23.

ción, o como en algunos países, por la crisis y el retroceso económico. En México, Chile, Brasil las manifestaciones multitudinarias de estas clases medias han forzado crisis gubernamentales y han obligado a modificar decisiones o, incluso como en Guatemala, han contribuido de manera determinante al encarcelamiento del presidente de la República³⁵.

Gobernabilidad y seguridad

Hay una indudable relación entre gobernabilidad y seguridad. La grave situación de inseguridad que, en mayor o menor medida, afecta a todos los ciudadanos latinoamericanos y los escasos resultados proporcionados por las medidas adoptadas por sus respectivos gobiernos, repercute directamente en la gobernabilidad. El hecho de que las autoridades no hayan respondido con un grado mínimo de eficacia ante la demanda de seguridad, ha generado un forzoso desgaste en su autoridad que incide directamente en la seguridad.

Una evidencia de esta pérdida de reconocimiento sobre la eficacia de la seguridad proporcionada por el Estado es la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos, que es la más baja del mundo y ha empeorado en el lapso de cuatro años³⁶.

Means (0=lowest score, 100=highest score)

	2009	2013	Difference
Southeast Asia	82	80	-2
East Asia	79	80	+1
U.S. and Canada	80	79	-1
Europe	76	77	+1
South Asia	76	70	-6
Middle East and North Africa	70	65	-5
Former Soviet Union	56	62	+6
Sub-Saharan Africa	60	59	-1
Latin America and the Caribbean	54	56	+2

Percepción de seguridad por regiones en el mundo. Fuente: Law and Order Index, 2013, <http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>.

³⁵ ALDA, Sonia «El buen destape de la corrupción en América Latina: el caso de Guatemala», *Infolatam*, 29/05/2015, <<http://www.infolatam.com/2015/05/29/la-persecucion-de-la-corrupcion-siempre-es-saludable-el-caso-guatemalteco/>>.

³⁶ SONNENSCHN, Jan Sonnenschein: «Latin America Scores Lowest on Security», *Gallup*, 2014, <<http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>>.

Este dato demuestra que los ciudadanos se sienten desprotegidos y no confían en absoluto en la protección que les proporcionan sus estados, lo que hace que la percepción de inseguridad sea generalmente mucho mayor que los datos reales existentes. De hecho, los índices de percepción de inseguridad no coinciden ni con los de victimización, ni con los de homicidios. La percepción ciudadana siempre es peor que la misma realidad³⁷. Así 3 de cada 10 ciudadanos latinoamericanos afirman sentirse inseguros en su barrio, y 5 de cada 10 perciben que la seguridad en el país se ha deteriorado. Chile ilustra de manera muy significativa la diferencia entre inseguridad percibida y real, seguido por Venezuela (43,7%), El Salvador (42,5%), Bolivia (39,8%), República Dominicana (38,6%) y Ecuador (38,1%). Los países con menos percepción de inseguridad en la región son Honduras (23,2%) y Panamá (19,3%).

Esta alta percepción de inseguridad ha afectado muy directamente a la seguridad, ya que ha incidido en la credibilidad de las autoridades relacionadas con la seguridad, en el valor del cumplimiento de la norma y en el mismo imperio de la ley. Esta pérdida del valor de la norma y su cumplimiento favorece el cumplimiento selectivo de la misma. No todo el mundo está sometido al imperio de la ley. Existe la posibilidad de quedar eximido de su cumplimiento a través de la corrupción y en consecuencia gozar de impunidad para cometer actos ilegales. Con ello se abre la posibilidad de que los criminales puedan contar con la complicidad de los funcionarios del Estado y asegurar entonces sus actividades ilegales. Siguiendo la secuencia que se inicia con la pérdida de gobernabilidad, se llega a la pérdida de seguridad, que a su vez retroalimenta la pérdida de gobernabilidad, alimentando la dinámica existente entre uno y otro elemento.

Esta lógica es la que explica la particular implantación de la criminalidad en la región. Los cambios políticos o las coyunturas económicas pueden influir en ciertos niveles de inseguridad, pero por sí mismos no pueden explicar que la región sea la más violenta del mundo. Sin embargo, la debilidad institucional, la debilidad del imperio de la ley y la corrupción, componentes imprescindibles de la gobernabilidad, sí permiten entender estos datos, ya que en última instancia pueden proporcionar protección a actividades ilegales.

Corrupción e impunidad y más inseguridad

Un indicador, según el Banco Mundial, para medir la gobernabilidad es la corrupción y este es un factor que afecta muy directamente a la inseguridad. En muchos países latinoamericanos el Estado no tiene la capacidad de imponer la legalidad en todo momento, ni a sus propios funcionarios, ni a los ciudadanos. La consecuencia de esta limitación es la existencia de espacios infor-

³⁷ DAMMERT, Lucia Dammert y LAGOS, Marta «La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina», Corporación Latinobarómetro, 2012, <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf>.

males donde las relaciones y los vínculos personales priman por encima de las leyes. No siempre se cumple un requisito básico de la gobernabilidad y es el respeto a la norma. De ese modo, las relaciones no siempre se rigen mediante la norma y en estos espacios, la mediación personal, no la ley, son el criterio básico de relación, lo que hace posible que la corrupción se convierta en una herramienta fundamental para la negociación en torno al cumplimiento de la ley. En este caso, el mundo criminal y muy particularmente el crimen organizado emplea la corrupción para obtener la impunidad y la protección estatal necesaria para llevar a cabo sus actividades ilegales³⁸.

De acuerdo a la situación descrita, hay varios indicadores de gobernabilidad que se encuentran afectados, ya que la ineficacia de los gobiernos deteriora el cumplimiento de la ley y afloran espacios de informalidad donde predomina la corrupción³⁹, favoreciendo finalmente la impunidad que precisa muy particularmente el crimen organizado.

En efecto, con todos los factores planteados se proporciona el terreno propicio para el desarrollo muy particularmente del crimen organizado, ya que se puede cumplir con la existencia de vínculos de protección con la autoridad política⁴⁰. Esta es una condición *sine qua non* para el desarrollo del crimen organizado.

³⁸ ALDA, Sonia Alda: «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º. 37, marzo 2015 y de la misma autora: «Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades», *Revista Política y Estrategia*, n.º. 124, julio-diciembre 2014.

³⁹ Véase los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial:

- **Voz y rendición de cuentas:** la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.
- **Estabilidad política y ausencia de violencia:** la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
- **Eficacia del gobierno:** la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
- **Calidad del marco regulatorio:** la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- **Estado de derecho:** el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.
- **Control de la corrupción:** la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANH/0,contentMDK:22232376~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>>.

⁴⁰ GEFFRAY, Christian: «Drug Trafficking and the State» en *Globalization, Drugs and criminalization*. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico, Management of Social Transformation, UNESCO, 2002 y LUPSHA, Peter: «Organized Crime: Rational Choice not

El objetivo de estas redes criminales es lograr un «socio exclusivo: el Estado»⁴¹. De ahí que para combatir el crimen organizado se proponga analizar las capacidades del Estado, un factor tan importante o más que las del crimen organizado para entender su implantación.

En la medida en que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden, y por tanto, sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado, asegurando así su complicidad⁴². Dichas relaciones son de tipo clientelar y buena parte de estas están basadas en la corrupción. Así, se establecen relaciones de carácter personal en las que median favores que no suelen ser gratuitos. Bajo este tipo de relación se propicia la corrupción, que proporciona ganancias privadas mediante el uso indebido del poder público.

La existencia de corrupción política y la presencia del crimen organizado de hecho no deben observarse como fenómenos aislados, sino que hay una correlación entre ambos⁴³. Cuando se cumplen las condiciones propias para la corrupción, mediante la excepcionalidad en la aplicación del imperio de la ley, la impunidad está asegurada y sin duda, en estas circunstancias «el mejor protector es el Estado». Pese a su debilidad, el Estado, a través de sus redes corruptas, puede, como ocurre en México, «garantizar la represión de comportamientos inadecuados, tanto de subordinados como de clientes y proveedores del narcotraficante. Y además puede incumplir, previo pago, sus actividades represoras y expropiadoras; en suma, puede obviar el incumplimiento de la ley». De ahí que no debe suponerse que el crimen organizado vive al margen del Estado, sino que, lejos de ello, su poder es gracias a su complicidad con este.

Para estas redes criminales es particularmente importante capturar instituciones que les garanticen el mayor grado posible de impunidad, junto con la maximización de su ganancia ilícita. Por este motivo, la relación de protección con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el sistema judicial y el penitenciario son fundamentales. «Nadie más que un criminal necesita protección y nadie tiene más posibilidades de otorgarla que un agente estatal»⁴⁴. Una de las herramientas más importantes para lograr dicha protección es la corrupción, instrumento que es más efectivo y está más presente

Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective», en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter 1988.

⁴¹ DEWEY, Matías: «Al servicio de la Comunidad... delictiva», *Le Monde Diplomatique*, el Dipló 142, abril, 2011.

⁴² *Ibíd.*, págs. 89-90.

⁴³ BUSCAGLIA, Edgardo y VAN DIJK, Jan «Controlling organized crime and corruption in the public sector», *Forum on Crime and Society* (2003), vol. 3, nºs. 2 y 3, diciembre.

⁴⁴ DEWEY, Matías: «Al servicio de la Comunidad... delictiva», *Le Monde Diplomatique*, el Dipló 142, abril 2001.

cuanto más débil sea el cumplimiento de la legalidad. En otras palabras, habría determinados ciudadanos que estarían por encima del ordenamiento legal, simplemente porque conocen o son «amigos» de la persona «adecuada», lo que hace posible la existencia de impunidad⁴⁵.

La corrupción terreno fértil para el crimen organizado

La existencia de corrupción y la presencia del crimen organizado no deben observarse como fenómenos aislados sino que hay una correlación entre ambos, como ya ha sido analizado. De ahí que puede observarse que a mayor debilidad del imperio de la ley, mayor corrupción y en consecuencia más criminalidad, ante la posibilidad de delinquir impunemente.

Según el informe de 2014 de Transparencia Internacional, en promedio, los países latinoamericanos se ubican cerca de la mitad de la lista que califica a los países, según una escala que va del cero –equivalente a una percepción elevada de los niveles de corrupción– al 100, que representa la transparencia. «La calificación promedio de 40 quiere decir que la corrupción es sistemática, está muy impregnada en el Estado», según Alejandro Salas, director regional para las Américas de Transparencia Internacional, y buena parte de la región está por debajo de esta medida⁴⁶. El informe de 2015⁴⁷ no muestra grandes cambios. Hay alguna variación, pero sin demasiada importancia. Lo más interesante son las manifestaciones populares que, en diferentes países, han girado en torno a la corrupción. En Guatemala, Honduras y Brasil, la ciudadanía, por primera vez, se ha movilizado para denunciar la existencia de una corrupción sistémica⁴⁸.

La encuesta de las Américas llega a conclusiones similares en relación a los altos índices de percepción de corrupción que posee la ciudadanía en América Latina. «En un país promedio del hemisferio»:

1. Aproximadamente uno de cada cinco encuestados, por el Barómetro de las Américas, pagó una coima⁴⁹ en el último año.
2. La victimización por corrupción presenta niveles especialmente altos entre los ciudadanos que se han vinculado con los gobiernos municipales, con los juzgados y con la policía.
3. El promedio regional de victimización, por corrupción, permanece constante desde 2012.

⁴⁵ ECHEVARRIA, L. F. Mack: «¿Modernización del Estado?», *Revista Digital INAP*, Revista Académica del Gobierno de Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública, n.º. 1, 2008.

⁴⁶ Corruption Perception Index, 2014, <<https://www.transparency.org/cpi2014>>.

⁴⁷ Corruption Perception Index, 2015, <<https://www.transparency.org/cpi2015>>.

⁴⁸ MALAMUD, Carlos: «La corrupción en América Latina», 2016, Elcano Blog, <<http://www.blog.rielcano.org/la-corrupcion-en-america-latina/>>.

⁴⁹ Dádiva con la que se soborna (nota del editor).

4. Los niveles de victimización por corrupción varían según los países, Haití representa el caso extremo.
5. La mayoría de los encuestados piensan que la corrupción entre los funcionarios públicos es común; los niveles de percepción de corrupción se mantienen constantes respecto a años previos⁵⁰.

Estas posibilidades de complicidad del Estado con el crimen organizado pueden contemplarse en la misma percepción ciudadana, quienes consideran mayoritariamente que la policía está implicada en actividades delictivas:

Si atendemos a casos concretos de corrupción policial, los países que consideran que la policía cumple mejor con su papel de proteger son Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%). Por el contrario, aquellos que consideran más coludida a la policía con el crimen son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%). A nivel regional, solo un promedio del 36% de los encuestados considera que la policía protege de la delincuencia, mientras que un promedio del 43% cree que la policía está involucrada en actividades delictivas. Es decir, la percepción de que la policía está implicada en actos delictivos sigue siendo relativamente extendida y especialmente en los países con más alto nivel de criminalidad⁵¹.

En cualquier caso, la relación con la corrupción no es ninguna novedad. No es una característica específica de este nuevo periodo, es un problema sistémico en buena parte de la región y es el factor que explica los particulares niveles de criminalidad y muy especialmente de implantación del crimen organizado. Lo que fundamentalmente explicaría el incremento de estos problemas sería el aumento de la corrupción o la falta de políticas de control y transparencia que impidieran la complicidad de representantes estatales con el mundo criminal. De no aplicar políticas focalizadas en el fortalecimiento institucional y la eficacia estatal, la crisis de gobernabilidad se agudizaría, la autoridad estatal se desgastaría en mayor medida y con ello aumentaría la inseguridad, dentro de la dinámica ya descrita.

Conclusiones

Después de examinar los aspectos que a nivel político y económico se contemplan en la realidad latinoamericana como cambios, más o menos inminentes o más o menos posibles lo cierto es que no parece que dichos cambios pudieran tener una influencia determinante en las amenazas existentes, ni en los escenarios de seguridad. En consecuencia, tampoco incidirían en los

⁵⁰ «Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014», pág. 49. <http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf>.

⁵¹ PNUD: *Seguridad ciudadana con rostro humano, Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014*, 2014, <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.

niveles de violencia y criminalidad existentes, ni parece previsiblemente en las políticas de seguridad.

En otras palabras, en principio por sí mismos no generarían un cambio significativo en ningún sentido en materia de seguridad. Más determinantes que los cambios parecen las permanencias, el desgaste de la gobernabilidad, la debilidad institucional y la corrupción sistémica. En la medida en que permanezcan estos problemas, la seguridad continuará siendo una cuestión trascendental, más allá de la economía o de los cambios en las tendencias ideológicas, la continuidad, o no, del reeleccionismo o la alternancia de gobiernos. En todo caso podría afirmarse que los posibles cambios que puedan ocurrir, en relación por ejemplo a la economía, podría hacer empeorar la situación, pero no es el factor que determina los extraordinarios niveles de inseguridad existentes.

Esta conclusión en parte se basa en el análisis de la experiencia habida en la década anterior. Este fue un momento de expansión económica y sin embargo, es cuando se alcanzaron las cotas más altas de inseguridad. De ahí que no sea posible realizar una relación mecánica entre pobreza y desigualdad e inseguridad y suponer que ante un empeoramiento de la situación económica aumentarán por esta causa, aún más, los problemas de inseguridad. Sin duda podrán contribuir, pero no determinar la situación de inseguridad.

Por lo que respecta a los posibles cambios políticos que podrían tener lugar a través de los próximos procesos electorales hasta el punto de inaugurar un nuevo ciclo, parece precipitado afirmar tal suposición. No obstante, hay síntomas importantes que indican cuanto menos algunas novedades. Pueden ser indicadores de esta dinámica, el cambio de Presidencia en Argentina, la victoria de la oposición en las elecciones legislativas en Venezuela o el fracaso del referéndum en Bolivia para lograr la continuidad en el poder. Otros casos como el brasileño ejemplifican el desgaste de liderazgos que parecían inagotables como el de I. Lula Da Silva y, en menor medida Dilma Rousseff, o el desprestigio de la presidenta Michel Bachelet, en Chile, asediada por las protestas callejeras y bajo la presión de los índices de popularidad más bajos posibles.

Estas situaciones ya han tenido implicaciones que se traducen en la falta de liderazgo regional. En este sentido, se han examinado las ventajas que proporciona la existencia del mismo, pero también, como se ha analizado, ciertamente el liderazgo brasileño, de la década anterior no resolvió todas las tensiones interestatales, ni se avanzó lo necesario en la imprescindible cooperación interestatal para combatir el crimen organizado, como amenaza transnacional. Con ello se pretende poner de manifiesto que, considerando la reciente experiencia previa, los cambios señalados no necesariamente han de significar un dramático retroceso en materia de seguridad regional.

En cuanto a las políticas de seguridad que podrían adoptar nuevos gobiernos electos, tampoco necesariamente se ha podido comprobar que la existencia

de gobiernos de izquierdas o de derechas sea determinante para la elección de modelo particular de política de seguridad adoptado, ya que presentan características comunes en lo sustancial. En realidad, no hay gran diferencia ni en las políticas, ni en los resultados, ya que ningún gobierno ha podido cuanto menos controlar unos niveles de criminalidad crecientes durante una década.

Por tanto, cabe insistir en que los cambios contemplados no necesariamente influirían en la criminalidad y sus altos niveles. Sin duda una situación económica no favorable, la pérdida de gobernabilidad que pueda llevar consigo, con gobiernos incapaces de dar respuesta a las nuevas demandas ciudadanas no favorecen la gobernabilidad y en consecuencia tampoco la seguridad. Sin embargo, estos factores no son determinantes para resolver el particular problema de violencia que vive la región.

Está comprobado que la mejoría e incluso expansión económica y gobiernos reelectos, por su popularidad, como en la década pasada, no pudieron impedir que la región se convirtiera en la más violenta del mundo. Un factor fundamental para explicarlo es la debilidad institucional y la corrupción, problemas sistémicos que afectan, en mayor o menor medida, a la región y que, de no resolverse, la inseguridad solo podrá empeorar.

Bibliografía

- «América Latina: ¿giro político y fin del populismo?» *Wharton*, University of Pennsylvania, 21/02/16.
- «Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014». <http://www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2014_Peru_Country_Report_Final_W_042215.pdf>.
- «Entrevista a Rodrigo Serrano», *El País*, 11/02/14. <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/11/actualidad/1392136525_718506.html>.
- Previsión crecimiento FMI*, 16/04/2016. <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/survey/so/2016/NEW041216AS.htm>>.
- ALCÁNTARA, Manuel. «¿Fin de ciclo político en América Latina?». *El País*, 30/01/2014. <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/01/30/actualidad/1422633530_391338.html>.
- ALDA, Sonia. «Combatir la corrupción, para combatir el crimen organizado». *DT*, 6/2016, 9/05/2016, Real Instituto Elcano. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-al-damejias-combate-corrupcion-crimen-organizado>.
- ALDA, Sonia. «El buen destape de la corrupción en América Latina: el caso de Guatemala». *Infolatam*, 29/05/2015. <<http://www.infolatam.com/2015/05/29/la-persecucion-de-la-corrupcion-siempre-es-saludable-el-caso-guatemalteco/>>.

- ALDA, Sonia. «La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado». *Revista Española de Ciencia Política*, nº. 37, marzo, 2015 y de la misma autora: «Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades». *Revista Política y Estrategia*, nº. 124, julio-diciembre 2014.
- ALDA, Sonia. «La participación militar en el combate de la violencia criminal», en Enrique Iglesias (coord.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica*, Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGM, 2012, pág. 158.
- ALDA, Sonia. «La propuesta brasileña para la integración latinoamericana. La autonomía regional». *Panorama estratégico, 2008/2009*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Real Instituto Elcano, 2009. <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2008-2009.pdf>.
- ALDA, Sonia. «Cuba y el fin del aislamiento: un éxito de América Latina». *Documento de opinión*, IEEE, 6/01/2015, <<http://www.infolatam.com/2015/01/08/cuba-y-el-aislamiento-un-exito-de-america-latina/>>.
- ALDA, Sonia. «América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global?», en S. Alda y S. Ferreira (eds.), *La multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación*, Madrid: IUGM-SEDENA. <http://iugm.es/uploads/tx_iugm/2015-325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf>.
- ALTMANN, J. (ed.). «América Latina y el caribe. ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?». Buenos Aires: Teseo/FLACSO, 2011.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. «La creciente pero vulnerable clase media en América Latina». *Series Políticas Públicas y Transformación Productiva*, nº. 17, 2014. <http://publicaciones.caf.com/media/42077/caf_creciente_vulnerable_clase_media_america_latina_politicas_publicas.pdf>.
- BUSCAGLIA, Edgardo y VAN DIJK, Jan. «Controlling organized crime and corruption in the public sector». *Forum on Crime and Society*, vol. 3, nº. 2 y 3, diciembre, 2003.
- CANALE-MAYET MARTIN, Antonio y OLIVARES, Alejandro. «Gobernabilidad, ingobernabilidad y seguridad: Algunos acercamientos teóricos». en VV.AA. *Gobernabilidad y seguridad en América Latina: Desafíos del sector defensa*, Universidad Santiago de Chile, 2014, págs. 9-23.
- CELAC. «Cuarta Cumbre CELAC». Quito, enero de 2016. <<http://www.cuartacumbrecelac.com/>>.
- CEPAL. «Panorama social de América Latina, 2011». <<http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-de-america-latina-2011>>.
- CEPAL. «Panorama Social de América Latina, 2015». <http://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/220321_ps_2015_ppt.pdf>.

- CEPAL. «Perspectivas de América Latina en 2015, educación, competencias e innovación». <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37445/S1420759_es.pdf?sequence=1>.
- CEPAL. «Se estanca la reducción de la pobreza y la indigencia en la mayoría de los países de América Latina». <<http://www.cepal.org/es/comunicados/se-estanca-la-reduccion-de-la-pobreza-y-la-indigencia-en-la-mayoria-de-los-paises-de>>. Véase también CEPAL: «Panorama Social América Latina, 2014». <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/6/S1420729_es.pdf>.
- CEPAL. «Estudio Económico 2010-2011». 2011. <<http://www.eclac.org/cgi-in/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/1/43991/P43991.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>>.
- CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (coords.). «Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur». Barcelona: CI-DOB, 2010.
- CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2014. <<https://www.transparency.org/cpi2014>>.
- CORRUPTION PERCEPTION INDEX, 2015. <<https://www.transparency.org/cpi2015>>.
- CRISÓSTOMO DEL PEDREGAL, Carlos. «UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad Suramericano». *UNISCI Discussion Papers*, n°. 21 (Octubre / October 2009). <file:///C:/Users/Sonia/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/RKWX8J4T/UNISCI%20DP%2021%20-%20CRISOSTOMO.pdf>.
- DAMMERT, Lucia y LAGOS, Marta. «La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina». Corporación Latinobarómetro, 2012. <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf>.
- DEWEY, Matías. «Al servicio de la Comunidad... delictiva». *Le Monde Diplomatique*, el Dipló 142, abril 2011.
- ECHEVARRIA, L. F. Mack. «¿Modernización del Estado?». *Revista Digital INAP*, Revista Académica del Gobierno de Guatemala, Instituto Nacional de Administración Pública, n°. 1, 2008.
- GEFFRAY, Christian. «Drug Trafficking and the State» en *Globalization, Drugs and criminalization*. Final Research Report on Brazil, China, India and Mexico, Management of Social Transformation, UNESCO, 2002 y LUPSHA, Peter: «Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective», en *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, Winter, 1988.
- GUDYNAS, Eduardo. «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano». *Nueva Sociedad*, n°. 237, enero-febrero, 2012.

- HARDY, Clarisa. «Estratificación social en América Latina. Retos de cohesión social». Santiago de Chile: LOM Ediciones, 2014.
- MALAMUD, Carlos. «América Latina 2016: Cambio de ciclo o agotamiento del modelo?». *Infolatam*, 17/01/2016. <<http://www.infolatam.com/2016/01/17/america-latina-2016-cambio-de-ciclo-o-agotamiento-del-modelo/>>.
- MALAMUD, Carlos. «La corrupción en América Latina», 2016, Elcano Blog. <<http://www.blog.rielcano.org/la-corrupcion-en-america-latina/>>.
- NÚÑEZ, Rogelio. «América Latina Elecciones: señales de un cambio político». *Infolatam*, 16/12/2014. <<http://www.infolatam.com/2014/12/16/america-latina-lanza-senales-de-cambio-de-ciclo-politico/>>.
- PALOMARES, Gustavo. «América Latina en transformación, en un sistema internacional en cambio». *Revista Sistema*, junio 2016, págs. 242-243.
- PNUD. *Seguridad ciudadana con rostro humano. Informe regional de desarrollo humano, 2013-2014*, 2014. <<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>>.
- PNUD. «Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso». *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe*, 2016. <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e/>.
- RAMANZINI Jr. «El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos». Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2012, págs. 19-73.
- SAINT-PIERRE Héctor Luis y FABIÁN CASTRO, Gustavo. «El Consejo Sudamericano de Defensa». Junio 2008. <<http://www.resdal.org/csd/articulo-gustavo-hector.pdf>>.
- SANAHUJA, José Antonio. «Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR», en Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo.
- SONNENSCHNEIN, Jan. «Latin America Scores Lowest on Security», *Gallup*, 2014. <<http://www.gallup.com/poll/175082/latin-america-scores-lowest-security.aspx>>.
- STEINBERG, Federico. «La difícil coyuntura económica en América Latina». *ARI*, 32/2016, 25/04/2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari32-2016-steinberg-martinez-la-dificil-coyuntura-economica-en-america-latina>.
- TORREGROSA ROMÁN, Rosa María. «El consejo suramericano de defensa: aspectos destacados y retos de futuro». *Boletín de Información* n.º. 326. <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nFDBH-qPw-S0J:https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4199017.pdf+&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=es>>.

UGARTE, José Manuel. «El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas». 2010. <http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf>.

VV. AA. *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Banco Mundial, 2013. <http://siteresources.worldbank.org/LAC-INSpanishEXT/Resources/Informe_ClaseMedia.pdf>.

YOUNGERS, Coletta y ROSIN, Eileen. *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires, Biblos, 2005.

Capítulo tercero

La función de las Fuerzas Armadas en América Latina: de la intervención en los asuntos internos a la internacionalización

Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Resumen

La evolución sufrida por los países de América Latina, tras la denominada tercera ola de democratización, fue dramática, pasando de una situación caracterizada por la intervención militar en los asuntos internos, a identificar la necesidad de un control civil de las Fuerzas Armadas, como indicador de la consolidación democrática. En general, las Fuerzas Armadas han pasado de ser actores principales a ser actores necesarios, dependientes de un gobierno legítimo, y democráticamente electo.

Ciertos expertos llegaron incluso a plantear la desaparición de las Fuerzas Armadas, lo que hoy parece inviable. Pero se ha producido una evolución hacia el exterior y una internacionalización de sus misiones, con especial énfasis en unas zonas fronterizas, generalmente periféricas, con infraestructuras casi inexistentes, y donde se concentran gran parte de los problemas del Estado. A la internacionalización, se suman misiones de colaboración con los cuerpos de seguridad del Estado para combatir los tráfico y la inseguridad ciudadana, el apoyo en caso de desastres naturales y grandes eventos, o el desarrollo de regiones periféricas.

Palabras clave

Fuerzas Armadas, internacionalización, control civil, conflictos, periferia, fronteras.

Abstract

The developments in the countries of Latin America, after the so-called third wave of democratization was dramatic, evolving from a situation characterized by military intervention in internal affairs, to identify the need for a civilian control of the armed forces, as indicator of democratic consolidation. In general, the Armed Forces have changed from being the major actor to be the necessary one, dependent on a legitimate, democratically elected government.

Some experts have even raised the demise of the Armed Forces, which is now unworkable. But there has been an outward evolution and internationalization of their missions, with special emphasis on generally peripheral border areas, with almost no infrastructure, and where much of the state's problems are concentrated. Missions supporting the state security bodies to combat trafficking and insecurity, in case of natural disasters and major events, or the development of peripheral regions are missions added to the internationalization process.

Key words

Armed forces, internationalization, civil control, conflicts, periphery, borders.

Introducción

«Lo que distingue a las Fuerzas Armadas de otros grupos armados como milicias es su afiliación con el Estado; no solo están facultadas para usar la violencia para defender al Estado, sus soldados están in extremis dispuestos a dar su vida por él. La característica principal de los militares, por tanto, no es lo que hacen, sino por quién lo están haciendo. En esencia, una fuerza militar debe, si es que funciona correctamente, construir su sentido básico de propósito e identidad en torno a esta lealtad. La razón de ser de las Fuerzas Armadas se basa en la defensa de algo, ya sea el Estado, la nación o un régimen particular. Nunca va a la deriva»¹.

El problema surge cuando el «algo» que se defiende, es un régimen particular. La situación parece ya superada, la represión autoritaria fue un fenómeno frecuente durante la denominada «guerra fría».

El riesgo moral en la represión autoritaria enfrenta a los dictadores a un dilema fundamental: Si se excluyen a los militares de la represión, se exponen a las amenazas por parte de las masas. Pero si confían en sus fuerzas militares para la represión, se vuelven vulnerables a los desafíos dentro del propio aparato represivo².

Sin embargo, los dictadores suelen ser cautelosos a la hora de confiar en sus Fuerzas Armadas para la citada represión. La participación de sus Ejércitos en la represión interna implica un riesgo moral fundamental: los mismos recursos y privilegios que permiten a los soldados reprimir a la oposición al régimen, les permite actuar contra el propio régimen³.

Hoy en día ya no es frecuente una intervención directa de los militares en la política. Pero ese no ha sido siempre el caso y, de alguna forma, particularmente en lo que se ha venido a denominar «Mediterráneo Americano», su actual «capacidad de influir» es una forma indirecta de intervención en el poder. Han pasado de ser los actores más poderosos «poder duro», a ser los actores más influyentes «poder blando».

La intervención militar en el poder

Amos Perlmutter, uno de los padres del análisis de la relación militares-poder propuso en 1981 una tipología de la intervención militar en el poder, distinguiendo tres tipos de intervención:

¹ GAUB, F.: *Arab armies: agents of change? Before and after 2011*, Institute for Security Studies European Union, París, 2014, pág. 44. ISBN 978-92-9198-234-9.

² SVOLIK, M.: «Moral Hazard in Authoritarian Repression and the Fate of Dictators. *Political Economist*, 13(2), 2011, págs. 7-9.

³ SVOLIK, M., *op.cit.*, pág. 7.

- Dictadura: cuando un líder de origen militar se impone a la masa civil y militar.
- Oligarquía: cuando un grupo asume el poder en nombre de un consejo militar «pretoriano».
- Pretorianismo oligárquico: cuando el poder es ejercido por una combinación de civiles y militares⁴.

Por su parte Finer distinguía cuatro tipos principales de regímenes militares: el tipo «junta militar», «el tipo junta militar donde las legislaturas y los partidos son simples auxiliares o accesorios», «el tipo personalista presidencial» y, finalmente, «el tipo autoritario»⁵. La dictadura militar típica en América Latina era la junta o comité militar integrados por los jefes de Estado Mayor de los tres ejércitos, pero se darían un abanico de situaciones que incluiría todos los tipos.

La influencia como poder militar

«La institución militar puede ser políticamente poderosa, incluso (quizás especialmente) cuando no ejerce el poder directo a través de una toma por la fuerza»⁶.

La democracia liberal y el militarismo⁷ no son términos mutuamente excluyentes. Se pueden identificar diferentes modelos de relaciones militares-poder, que no son excluyentes. Sin tratar de ser exhaustivos, uno es el de patronazgo o remuneración de lealtades donde el Ejército controla áreas completas de la actividad del país. En el otro extremo, y generalmente acompañados de un discurso de exaltación de las Fuerzas Armadas, se encuentran ejércitos que están mal equipados y marginados, mientras que ciertas unidades próximas al régimen reciben una mayor atención y están mucho mejor equipadas.

En el último cuarto del siglo XX aparecerían, inicialmente en los países del sur de Europa y posteriormente en América Latina unas tendencias democratizadoras de las dictaduras militares. Esta tendencia alcanzaría a Portugal, Grecia y España, así como a la mayoría de los países de América Latina, en lo que Samuel Huntington llamaría la «tercera ola». En muchos países latinoamericanos se produce una transición desde regímenes militares ha-

⁴ PERLMUTTER, A. *Political Roles and Military Rulers*, Frank Cass, London, 1981. ISBN 9780714631226.

⁵ FINER, S. «The Morphology of Military Regimes. Roman Kolkowicz, Korbonski y Andrzej [aut. libro]. *Soldiers, Peasants and Bureacrats. Civil- Military Relations in Communist and Modernizing Societies*. London, Boston, Sydney: George Allen and Unwin, 1982, pág. 284.

⁶ FEAVER, P.: «Civil-Military Relations». *Annual Review of Political Science* 2, 1999, págs. 211-4, pág. 218.

⁷ Entendido como la ideología que defiende que el poder militar es la base de toda la seguridad.

cia la democracia; pero la citada transición democrática, hace necesario el análisis de las relaciones cívico-militares, en el que representa un elemento esencial la cuestión el desarrollo de nuevas instituciones e instrumentos democráticos para el control de las Fuerzas Armadas⁸.

Procesos de consolidación democrática

«Occidente conquistó el mundo, no por la superioridad de sus ideas, valores o religión, sino más bien por su superioridad en la aplicación de la violencia organizada. Los occidentales a menudo olvidan este hecho; los no occidentales, nunca» (Huntington, 1997).

Si bien Estados Unidos (EE.UU.) no fue un actor único, si ha sido el actor más influyente, tanto en sentido negativo –promotor de dictaduras alineadas con sus intereses–, como positivo –promotor de democracia y gobernanza–. El examen de las políticas norteamericanas hacia la región es por tanto un ejercicio necesario, por suponer el marco que permite comprender por qué y cómo se han desarrollado las distintas etapas históricas en América Latina.

Para los intereses nacionales de los EE.UU., América Latina tiene un importante valor, y supone un elemento básico para su política exterior, con independencia de las ideologías de los partidos gobernantes y las de sus presidentes.

La revolución de Cuba, serviría de justificación para aumentar el control sobre los restantes países de América Central y del Caribe, impidiendo así que la influencia soviética se extendiera desde Cuba al resto del continente. Los Estados Unidos tratarían de mantener un «control absoluto» en el área con el empleo de la disuasión del uso de la fuerza, y favoreciendo a su vez la cooperación e integración en el ámbito militar⁹.

Ya en el año 2004, George F. Kennan, en relación con el interés nacional, afirmaba.

«Los intereses de la sociedad por los que el gobierno debería preocuparse son, básicamente, los de su seguridad militar, la integridad de su vida política y el bienestar de su pueblo. Estas necesidades no tienen cualidad moral. Surgen de la misma existencia del Estado nacional y del estatus de soberanía nacional de que goza. Son las necesidades inevitables de una existencia nacional y, por tanto, no están sujetas a la clasificación de “buenas” o “malas”. Se pueden cuestionar desde un punto de vista filosófico independiente. Pero el gobierno de un Estado soberano no puede hacer tales juicios».

⁸ SERRA, N.: «El Estado: Papel de Las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Notas Sobre su Control Democrático», 17 noviembre 2003, [En línea], Available: <<http://www.ilsed.or>>.

⁹ SÁNCHEZ DE ROJAS, E. *op. cit.*

La Guerra Fría y su lógica bipolar afectaría a todos los aspectos relacionados con seguridad, y la influencia norteamericana sobre las misiones de las Fuerzas Armadas en América Latina no sería una excepción. La «Doctrina de la Seguridad Nacional» sustituyó al concepto tradicional seguridad en la región, que se basaba en tres vértices: soberanía nacional, integridad territorial y mantenimiento del orden interno. Los cambios que se estaban produciendo en las regiones, tanto sociales como políticos, eran considerados como subversivos y consecuencia de la infiltración comunista¹⁰.

Mientras que los EE.UU. se hacían cargo del «enemigo exterior», los ejércitos de los diferentes Estados, en la práctica totalidad de América Latina, serían responsables –como misión primaria– del «enemigo interno». La aplicación de este método, daría lugar a una guerra antisubversiva contra la «amenaza comunista», que a su vez serviría de justificación para la imposición de dictaduras militares¹¹. En esta práctica Henry Kissinger sería un auténtico maestro.

En la operación Cóndor, Kissinger, utilizaría a los servicios de inteligencia militar de los cinco países de la región ABC para, una vez penetrados, emplearlos en el secuestro, tortura y asesinato de un número importante de opositores, incluyendo algunas personalidades políticas. Sorprendió el apoyo de Kissinger a estas «intervenciones militares», pero –en su opinión– respondían a la defensa de unos teóricos intereses estratégicos de Estados Unidos¹².

El fin del mundo bipolar

La política de los EE.UU. hacia América Latina mantuvo ciertas pautas tras la Guerra Fría.

- Los EE.UU. tratarían inicialmente de mantener su posición hegemónica, para posteriormente reemplazarla por su capacidad de influir, particularmente a través de ayudas a las Fuerzas Armadas.
- Los EE.UU. han intervenido en América Latina cuando han visto en peligro sus intereses, a veces amparándose en resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU como en Haití. Pero cuando considera que los intereses afectados son críticos para su seguridad, intervino –como en Panamá– de forma unilateral.
- Hasta este mismo año, ha mantenido una política hacia Cuba, que respondía a una «lógica de Guerra Fría»¹³. En este asunto, la Administración Obama ha adoptado una posición radicalmente opuesta.

¹⁰ AGUIRRE, M.: *Anuario CIP 1994-1995. Ruptura de hegemonías: la fragmentación del poder en el mundo*. Icaria, Barcelona, 1995, pág. 401.

¹¹ HENS, M. y SANAHUJA, J. A. «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina», *op. cit.*

¹² *Ibíd.*

¹³ AGUIRRE, M.: *Anuario CIP 1994-1995. Ruptura de hegemonías: la fragmentación del poder en el mundo*, *op. cit.*

En los países en cuya economía la ayuda de los EE.UU. tenía un componente importante, particularmente Honduras y El Salvador, esta reducción coincidiría con el aumento de gastos asociados con el proceso desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de los guerrilleros, tras la firma de los acuerdos de paz. La reducción de la asistencia norteamericana daría lugar a grandes desequilibrios financieros, y brotarían las disputas entre gobiernos y militares en relación con la parte del PIB dedicada a gastos de defensa.

La política exterior de los EE.UU. mantiene una línea de continuidad, en gran medida, porque sus intereses en la región son una parte de sus «intereses nacionales permanentes»¹⁴. La política exterior se ha movido entre dos líneas de acción básicas, inspiradas respectivamente en el liberalismo y en el realismo, pero sin que en ningún caso aparezcan en sus formas más puras¹⁵. Como afirma Condoleezza Rice:

«La antigua dicotomía entre realismo e idealismo nunca se ha aplicado verdaderamente a Estados Unidos, porque realmente no aceptamos que nuestro interés nacional y nuestros valores universales se contrapongan. Para nuestro país, siempre ha sido una cuestión de perspectiva. Incluso cuando nuestros intereses y nuestros ideales entran en conflicto en el corto plazo, creemos que a la larga son inseparables»¹⁶.

La visión de orden global, apoyada por la Administración Obama –Estados Unidos como «socio indispensable» pero no como «nación indispensable»– se traduce, en opinión de la entonces secretaria de Estado y hoy candidata presidencial demócrata, Hillary Clinton, en «compromiso», «intereses comunes», e «inducir una mayor cooperación entre un mayor número de actores... desplazando el equilibrio desde un mundo multipolar, hacia un mundo con múltiples socios»¹⁷.

La política estadounidense de defensa en América Latina

El fin de la «Guerra Fría» supuso también un cambio en el papel jugado por los EE.UU. en materia de seguridad. Es posible identificar cuatro «roles» diferentes: un papel como mediador activo en la distensión de conflictos en el hemisferio; un papel como abastecedor sobre la base de un programa de cooperación y de transferencia en el orden militar; un papel limitador con un control de las transferencias de armamento moderno; y cuarto, un papel

¹⁴ GARCÍA SEGURA, C.: *Anuario 2009-2010, Estados Unidos: Los retos y las propuestas del cambio en la política exterior*. Icaria: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2009.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ RICE, C.: «Repensar el interés nacional: El realismo estadounidense para un nuevo mundo», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, nº. 4, 2008, págs. 130-150.

¹⁷ HERD, G. P.: «The Global Puzzle: Order in an Age of Primacy Power-Shifts and Interdependence», *GCSP Geneva Papers — Research Series* nº. 1, 2011, págs. 7-34.

como organizador hemisférico. Esta última función aparece con la Administración Clinton, cuando la política se redirigió hacia el multilateralismo. Sin embargo, tras las elecciones parlamentarias de fines de 1994, los republicanos reforzaron en el Congreso las tendencias aislacionistas¹⁸.

El *Quadrennial Defense Review* 2014, dedica un único párrafo al «hemisferio occidental»:

En el hemisferio occidental, los desafíos predominantes sobre la seguridad ya no se derivan principalmente de los conflictos Estado-a-Estado, los paramilitares de derecha o los insurgentes de izquierda. Las amenazas de hoy provienen del tráfico de estupefacientes y otras formas de delincuencia organizada transnacional, cuyos efectos pueden ser exacerbados por los desastres naturales y las desiguales oportunidades económicas. Estos retos son compartidos y no respetan las fronteras soberanas. Es el interés común de todas las naciones del hemisferio occidental, unirse para desarrollar la capacidad regional para interrumpir, dismantelar y derrotar estas amenazas por parte de actores no estatales.

La tercera oleada de transición democrática

Razones estrictamente literarias nos llevan a aceptar que la «tercera ola» de democratización en el mundo moderno comenzó algunos minutos después de la medianoche del 25 de abril de 1974, a esa hora, cerca de los callados muelles de la bella Lisboa, una estación de radio empezó a transmitir los primeros acordes de «Grandola Vila Morena», Antonio Camou.

La canción era la contraseña del comandante Saraiva de Carvalho para que se movilizaran ciertas unidades militares que estaban dirigidas por oficiales jóvenes, movilización que provocaría la caída del régimen de Oliveira Salazar, en el poder desde 1936. Este movimiento armado daría lugar, como efecto dominó, a una serie de transiciones a la democracia en áreas muy diferentes: en primer lugar, en los países de la Europa meridional, Grecia y España, posteriormente en América Latina y, finalmente, en los países de la órbita soviética¹⁹.

Como apuntaba Larry Diamond²⁰, en 1997, en su artículo: «¿Terminó la tercera ola?», si se quiere desafiar el patrón histórico y evitar una tercera ola inversa, el imperativo era consolidar aquellas democracias que nacieron du-

¹⁸ ROJAS ARAVENA, F.: «Proceso de decisiones en el gasto militar latinoamericano», *Fuerzas Armadas y Sociedad*, vol. IX, n.º. 3, 1994, págs. 102-122.

¹⁹ CAMOU, A.: «Transición democrática y gobernabilidad en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano», *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*, vol. 65, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, págs. 237-239.

²⁰ Sociólogo político e importante experto en el campo de los estudios sobre la democracia. Es profesor de Sociología y Ciencia Política en la Universidad de Stanford.

rante la tercera ola. La legitimación de las citadas democracias emergentes era algo más que un compromiso en abstracto con la democracia, implicaba una aceptación de los procedimientos democráticos, acompañados por una reducción de los elementos de incertidumbre que pudieran afectar a la citada democracia.

El proceso es evolutivo, pasando de una aceptación «instrumental» de la democracia, a la incorporación de los «principios y valores» característicos de la propia estructura democrática, que fomente la confianza y la cooperación entre los competidores políticos, y una aceptación del proceso por parte de la población en general. ¿Era el compromiso de las Fuerzas Armadas Centroamericanas «instrumental» o «de principios y valores»? la pregunta es simple, la respuesta muy compleja.

El informe *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2015*, afirma que en general:

«El ritmo de la democratización global se aceleró después del inicio de la denominada «tercera ola» en 1974, y especialmente después de la caída del muro de Berlín en 1989. Durante la década de los años setenta y ochenta, más de 30 países pasaron de tener sistemas políticos autoritarios a democráticos. En los últimos años, la ola de democratización post-1970 se ha ralentizado o, en el caso de algunos países, se ha invertido. No ha habido una disminución en algunos aspectos de la gobernabilidad, la participación política y la libertad de prensa, y un claro deterioro en las actitudes asociadas con, o que son conducentes a la democracia».

El informe de *The Economist*, sitúa a un país latinoamericano –Uruguay (puesto 19)– entre los países que gozan de una «democracia plena», inmediatamente delante de los Estados Unidos (20) y muy próximo a España (17). Entre las «democracias imperfectas» se encontrarían, Costa Rica (23), Jamaica (41), Panamá (45), Trinidad y Tobago (47), Argentina (50), Brasil (51), Surinam (56), República Dominicana (60), El Salvador (61), Colombia (62), Perú (65), México (66), Paraguay (71), Guyana (76). Entre los regímenes híbridos incluye a Guatemala (80), Ecuador (83), Honduras (84), Bolivia (85), Nicaragua (95) y, por último Venezuela (99). Cuba entraría en el grupo de los países dictatoriales. El resumen se presenta en la siguiente tabla:

América Latina y el Caribe

Año	Nº Países	Índice de democracia medio	Democracias plenas	Democracias imperfectas	Regímenes híbridos	Dictaduras
2015	24	6,37	1	15	6	2
2014	24	6,36	2	13	7	2

Datos comparativos 2014-2015 sobre América Latina.
Fuente *The Economist*.

«La consolidación de la democracia en América Latina sigue siendo impedida por la incapacidad de la región para que coincidan los extraordinarios avances en la democracia electoral realizadas en las décadas anteriores, con las correspondientes mejoras en su eficacia política y cultura política. Esto, a su vez, ha fomentado el descontento popular, sobre todo en aquellos países en los que han salido a la luz grandes escándalos de corrupción recientemente».

Uno de los rasgos más llamativos del citado descontento popular es que afecta al conjunto de la clase política. La visión es que el castigo en las urnas a los gobiernos ya no es efectivo, porque la corrupción y la mala gestión se han generalizado en los partidos. Esto, a pesar del buen funcionamiento de las instituciones electorales, abre la puerta a grupos populistas antisistema.

Relaciones cívico militares

La primera cuestión a examinar es la de las relaciones cívico-militares, y hasta qué punto estas se ajustan a las normativas legales, estructura institucional y principios éticos característicos de un régimen democrático. Estas relaciones incluyen tanto la normativa impresa como ciertas pautas y tradiciones consuetudinarias, de larga tradición. Es importante identificar las relaciones reales existentes entre élites políticas y el alto mando militar.

Uno de los aspectos más importantes para medir el grado de democratización de los regímenes políticos en América Latina es el proceso progresivo de desmilitarización de los mismos. Por ejemplo, en 1980 regímenes militares detentaban el poder en cinco de los seis países de América Central. Hoy en día el panorama es radicalmente distinto. Ningún país es gobernado por un régimen militar, el número de naciones sin ejército pasó de una a dos (Panamá y Costa Rica); se han incorporado cambios de gran calado tanto en la doctrina como en la propia organización de los ejércitos y, si bien en este aspecto con ciertos matices, los ejércitos están –al menos en teoría– subordinados al poder civil. No obstante, este proceso de desmilitarización no ha dado lugar a controles eficaces del poder democrático civil sobre las Fuerzas Armadas²¹.

Los países de América Central, habían disminuido sus presupuestos de defensa en la última década del siglo pasado. Entre 1988 y 2000, los presupuestos de defensa se recortarían en todos los países y las adquisiciones de material bélico igualmente se reducirían en la zona. Aunque estas reducciones de gasto, no son indicadores suficientes como para afirmar un cambio radical en las dinámicas cívico-militares en la región, sí indican progresos en el proceso de desmilitarización.

¿«Rigen» los militares los países de América central aunque no gobiernen?

El argumento de que los militares tienen más peso que cualquier otro sector (gobierno y sociedad civil) es socavado por el hecho de que los militares nun-

²¹ PNUD: *Ibíd.*

ca han intervenido sobre la base de su sola fortaleza; al contrario, siempre como parte de una coalición entre políticos civiles e instituciones. Por ende, debe mantenerse el foco no solo en lo que sucede a lo interno de cada sector, sino también y especialmente en la relación de cada sector con otros²².

... todo ello ocurre en un marco de corrupción más o menos grave, como afirma Michel Laguerre²³.

Si admitimos que «las relaciones cívico-militares son un conjunto complejo de interacciones, conflictos y alianzas entre militares, élites gobernantes y grupos de la sociedad», en opinión de David Mares²⁴, existen dos principios fundamentales sobre estas relaciones:

- La necesidad de un acuerdo entre partidos políticos civiles de no utilizar a las Fuerzas Armadas para fines partidistas, y
- La total subordinación de la organización militar al control del poder civil legítimo, mientras que el citado poder civil proporcionará los recursos –humanos, financieros, y otros– necesarios para realizar sus funciones, más externas que internas, dado que las internas pueden fácilmente ser politizadas.

De hecho, hasta la década de los años ochenta, todos los Ejércitos de América Central, compartían el tipo de misiones «control interno de las disidencias políticas y militares» y –en el contexto de las guerras civiles internas– servirían de marco a los intereses estratégicos de los EE.UU. en la zona²⁵. En Guatemala y El Salvador, que habían sufrido guerras civiles, donde se produjeron múltiples violaciones de los derechos humanos fundamentales, el proceso de subordinación del poder militar al civil se iniciaría tras la firma de sus respectivos acuerdos de paz²⁶.

Control civil y consolidación democrática

Adam Przeworski²⁷, en un estudio sobre las reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina, asevera que «el marco institucional

²² LAGUERRE, M. *The military and society in Haití*, Macmillan, Londres, 1993.

²³ Un acto de corrupción leve es aquel en que se viola la ley, pero con el fin de resolver una necesidad y sin que terceras personas se vean perjudicadas. Esto es algo muy extendido y cotidiano. Un acto de corrupción grave es aquel en que, además de violarse la ley, se perjudica a importantes grupos de la población y está motivado por la avaricia o el afán de poder (PNUD, 2003, pág. 326).

²⁴ MARES, D.: «Latin American economic integration and democratic control of the military, is there a symbiotic relationship?», *Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2001, págs. 223-245.

²⁵ Con excepción del Ejército nicaragüense durante el periodo sandinista.

²⁶ PNUD: «Desafío de la Multiculturalidad», *op. cit.*

²⁷ PRZEWSKI, A.: *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

en el que se ejerce el control civil sobre las Fuerzas Armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática»²⁸.

En un Estado democrático, con una constitución redactada con criterios democráticos y refrendada por el pueblo, el adjetivo que debe mejor describir a sus Fuerzas Armadas es el de «democráticas»; para lo cual tienen que estar completamente subordinadas al poder político legítimo, es decir, simultáneamente a todos y cada uno de los tres poderes del Estado. Las Fuerzas Armadas deberán constituirse y estar organizadas, en función de lo que indique el poder legislativo; la legalidad y legitimidad de sus acciones sometidas al control del poder judicial y su actuación –de acuerdo con las misiones definidas por el poder legislativo– deberá responder a lo ordenado por el poder ejecutivo.

La defensa, y en particular su principal herramienta –las Fuerzas Armadas– actúan, dentro de sus misiones específicas, bajo las órdenes del poder ejecutivo. Las políticas de defensa, y la actuación de las Fuerzas Armadas, deben ser siempre políticas públicas, y por tanto dependientes del Gobierno legítimamente establecido²⁹.

El papel de los Ejércitos latinoamericanos se ha visto afectado por los cambios en los equilibrios globales, pero no ha sido el único factor que explica los cambios acaecidos en la agenda de seguridad. A partir de la década de los años ochenta, se inicia una tendencia hacia sistemas más democráticos, a la vez que en alguno de ellos comienzan los contactos que dieron lugar a las negociaciones de paz, lo que contribuyó a redefinir las relaciones entre el poder civil y el liderazgo de los ejércitos, así como a determinar qué papel deberán desempeñar las Fuerzas Armadas en un marco democrático. En múltiples casos, se ha producido un «retiro ordenado» a los acuartelamientos, previamente pactados e incluyendo la aplicación de leyes de amnistía³⁰.

En ciertos casos, la actuación de grupos subversivos ha determinado, la composición, organización y funciones que un determinado gobierno democrático, atribuyen a sus Fuerzas Armadas. Un caso paradigmático es el de Colombia, donde el sometimiento de las Fuerzas Armadas a los sucesivos gobiernos democráticos, ha sido constante, pero eso no ha impedido que las mismas estén sobredimensionadas, y que sus funciones estén determinadas por la lucha contra los diversos grupos subversivos y terroristas aún presentes en el país. Las reclamaciones históricas por parte de Bolivia de

²⁸ SERRA, N.: «El Estado: papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Notas sobre su control democrático», *op. cit.*

²⁹ GARCÍA CANEIRO, J.: «Seguridad interior y exterior: misiones de las FF. AA. en América Latina». *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007, págs. 351-362.

³⁰ HENS, M. y SANAHUJA, J. A.: «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina», *op. cit.*

una salida al océano Pacífico, hacen que un país «mediterráneo», rodeado de tierra por todas partes, disponga de una Armada.

En América Latina, en los tiempos previos al inicio de las transiciones hacia la democracia, algunos expertos comenzarían a emplear conceptos propios tanto de la sociología militar como los utilizados por los analistas políticos, para tratar de justificar y explicar la participación de los militares en el campo político. Algunos, como Augusto Varas, introdujeron una aproximación, según la cual se podía hablar de una autonomía relativa de los militares en el marco de los poderes del Estado, y que sería la teoría dominante en las dictaduras de América Latina³¹. Todo ello sumado a las versiones locales que de la doctrina de seguridad nacional, emplearon todas las dictaduras³².

Dentro de un mismo marco, la lucha «antisubversiva» se diseñó de diversas maneras. En ciertos modelos –argentino y peruano y en menor medida chileno– se adoptaría la doctrina francesa, relativa a la guerra contrarrevolucionaria, que tras iniciarse en Indochina, se desarrolla posteriormente en el conflicto de Argelia. Al contrario, en América Central se adoptan las doctrinas características de ese momento en los EE.UU. El fracaso de las doctrinas de inspiración norteamericana en América Central obligó a una mutación hacia el modelo francés, mutación que se realizó con la ayuda del Ejército argentino. Un eventual retorno a la democracia, obligaba a un cambio de conceptos y a introducir –entre otros mecanismos– una aproximación democrática a las relaciones cívico-militares³³.

En general podemos afirmar que los militares, salvo excepciones, han asimilado las normas democráticas, a la vez que se comprendía que, hoy en día, una intervención militar supondría el aislamiento de la comunidad internacional. Eso no implica que estuvieran dispuestos a perder todo el poder con que contaban y, dependiendo de cada país, se han reservado determinadas parcelas y, sobre todo, han tratado de limitar el control civil sobre las Fuerzas Armadas, que representaría una pérdida de autonomía, a la vez que mantenían los presupuestos y aumentaban sus funciones. Felipe Agüero denomina esta actitud «atrincheramiento expansivo»³⁴.

La «Doctrina de Seguridad Nacional» se desmoronó tras la desaparición de la amenaza representada por el comunismo. Los procesos de integración económica, similares a los de la UE y los efectos de la globalización reducen con el tiempo el peso de las Fuerzas Armadas, a la vez que los gastos de

³¹ VARAS, Augusto: *La Autonomía Militar en América Latina*, N. Sociedad, Caracas, 1988.

³² RIAL PEITHO, J.: «Balance de las relaciones cívico-militares en el fortalecimiento democrático. Factor imprescindible para la Seguridad Humana», *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, 2007, págs. 75-84.

³³ *Ibid.*

³⁴ HENS, M. y SANAHUJA, J. A. «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina», *op.cit.*

defensa se perciben como un lastre para el crecimiento económico. Para las Fuerzas Armadas en América Latina, representaba una situación de incertidumbre, en la que se llega hasta cuestionar su misión, su organización, su prestigio, sus relaciones con la sociedad, e incluso su propia existencia y razón de ser³⁵.

Se identifican algunos elementos de la política de seguridad norteamericana en relación con América Latina, que han permanecido intactos tras la Guerra Fría. En primer lugar, persiste –en gran medida– la posición hegemónica de los EE.UU.: en América Latina y la fuerte influencia de sus políticas sobre las Fuerzas Armadas en lo concerniente a la redefinición de la agenda de seguridad. En segundo lugar, aunque por diferentes motivos, América Latina ha seguido siendo objeto de intervenciones unilaterales por parte de los EE.UU. en momentos en que sus intereses estratégicos se han visto afectados.

Para Blanco:

«La constante más significativa ha sido la permanencia de una perspectiva de "Guerra Fría" con respecto a Cuba. Este comportamiento no se explica por el potencial de amenaza que pudiera representar tras la desaparición de la Unión Soviética, sino por razones de índole interna en la política estadounidense, relacionadas con la cuestión migratoria y el lobby que mantienen en el Congreso los cubanos anticastristas residentes en los Estados Unidos»³⁶ (1998, pág. 164).

Naturalmente, la posición de la actual Administración Obama parece haber reconocido esa inconsistencia, a la vez que trata de reconducir las relaciones bilaterales.

Para Bustamante, a mediados de la década de los años noventa, las misiones de las Fuerzas Armadas, no habían cambiado en esencia desde el fin de la Guerra Fría y, si bien variaban en los detalles entre los diversos países, en general eran:

«Vigilar y defender las fronteras terrestres, espacios marítimos y aéreos, controlar la emergencia de movimientos subversivos, contribuir al desarrollo de infraestructuras nacionales sin llegar a competir con los civiles, prestar colaboración en desastres naturales, participar en misiones para el mantenimiento de la paz, y asesorar a las autoridades civiles y organizaciones regionales en los aspectos técnicos relacionados con la resolución de conflictos internacionales y de verificación de acuerdos de control de armamentos»³⁷.

³⁵ BLANCO, D.: «Fuerzas Armadas seguridad regional en América Latina», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. IV, n.º. 2, 1998, págs. 163-188.

³⁶ Blanco: *op. cit.*

³⁷ BUSTAMANTE, F.: «La seguridad hemisférica en los años 90», *Nueva Sociedad*, n.º. 138, Caracas, 1995, págs. 106-119.

En cualquier caso, la misión primaria de las FAS era la defensa de soberanía e integridad territorial de la nación contra amenazas externas, misión que se cumplía como «función legitimadora e irreductible». Una misión emergente sería la participación en operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y en otras misiones internacionales, lo que contribuyó a la profesionalización de las Fuerzas Armadas, cuya atención se desvía de la política interior y con ello se reduce las tentaciones de alcanzar el poder por medio de golpes de Estado³⁸.

Control democrático sobre los ejércitos

Tras más de treinta años desde el comienzo de lo que se ha venido a denominar la «tercera ola democrática», aún se continúa discutiendo sobre el control del poder civil legítimo sobre las fuerzas armadas. Durante las primeras fases de las transiciones, sin duda era el tema estrella del debate. El afianzamiento del «Estado de derecho» se debería alcanzar a costa de suprimir las prerrogativas militares, dirigiendo las instituciones democráticas todos los instrumentos de poder del Estado³⁹.

«La supremacía civil implica algo más que simplemente minimizar la intervención de las Fuerzas Armadas en política. Requiere establecer la primacía de los gobiernos civiles electos (ejecutivo y legislativo) en todas las áreas de política, incluyendo la formulación y la implementación de la política de defensa nacional»⁴⁰ (Diamond & Plattner, 1996, pág. xxviii).

El objetivo principal del control democrático responde a la necesidad de asegurar la subordinación real de las Fuerzas Armadas a las autoridades responsables de la política del Estado, elegidas democráticamente. Los citados controles democráticos, deben permitir, de una forma directa o indirecta, que el gobierno civil pueda llevar a cabo su gestión y ejecutar su política de seguridad sin intromisiones por parte de los militares⁴¹.

Rut Diamint define lo que entiende por «control civil de las Fuerzas Armadas» como

«El proceso continuo de producción de políticas de defensa desde el poder legítimamente instituido, con una cadena de mando claramente definida, que garantiza que el principio y el fin de cualquier intervención bélica respondan a una decisión de las autoridades civiles»⁴².

³⁸ Ibid.

³⁹ DIAMINT, R.: «Conducción Democrática de la Defensa» 8 junio 2011, [En línea], Available: <<http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/Diamint.pdf>>. [Último acceso: 29 junio 2014].

⁴⁰ DIAMOND, L. y PLATTNER, M.: «Introduction», *Civil-Military Relations and Democracy*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1996, pág. 164.

⁴¹ DIAMINT, R. *op. cit.*

⁴² Ibid.

Para Diamint, la política de defensa debería centrarse en el planeamiento y dirección de la acción del Estado, de forma que asegure un control civil eficiente y eficaz sobre las Fuerzas Armadas⁴³:

«Cada una de las naciones latinoamericanas fue franqueando las barreras autoritarias a diferentes velocidades y en diferentes grados de profundidad. Poco a poco se extendió el convencimiento de que los golpes de Estado habían sido desterrados del juego político. Con mayor o menor éxito, las fuerzas armadas regresaban a los cuarteles. Ante ese contexto, en los últimos años el tema fue relegado en los círculos académicos vinculados a los estudios de defensa y seguridad, en el convencimiento de que ya no era una cuestión importante de la agenda política. Este supuesto abandono respondía al hecho de que alcanzado un grado relativo de control civil sobre las fuerzas armadas, el eje de debate se trasladaba a las capacidades de los ministerios de Defensa para conducir efectivamente a las instituciones castrenses»⁴⁴.

Dentro de los controles objetivos, se incluirían los mecanismos institucionales diseñados para conseguir y mantener la subordinación y la supervisión de la acción de las Fuerzas Armadas. Estos mecanismos incluyen:

- a) el establecimiento de un cuerpo legal que imponga límites a la función militar;
- b) el desarrollo y operación de una estructura efectiva de gestión de la defensa dentro del Poder Ejecutivo,
- c) la creación y desarrollo de los mecanismos de control parlamentario⁴⁵.

Por otro lado, y de acuerdo con Huntington⁴⁶ existen unos «controles subjetivos», que son ciertos procedimientos que, dentro de la propia institución, definen cómo debe ser el comportamiento de los profesionales de la milicia, destacando la importancia del compromiso de los mismos con los valores de la democracia, el respeto a las autoridades políticas del Estado legítimas y la normativa que definen la misión y funciones de las Fuerzas Armadas.

En América Latina, la desmilitarización no ha implicado, necesariamente, un control efectivo de las Fuerzas Armadas por parte de los gobernantes civiles democráticamente electos. De acuerdo con el PNUD: «Los controles democráticos que garantizan la subordinación militar incluyen un marco legal que limite claramente la función del Ejército, una institucionalidad que lo ejecute

⁴³ Ibíd.

⁴⁴ Ibíd.

⁴⁵ IGLESIAS, B.: «Militares y democracia en América Latina de los 90: una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación», *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, 1999.

⁴⁶ HUNTINGTON, S. P.: «The soldier and the state: the theory and politics of civil–military relations», Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1957.

y el desarrollo de controles desde el Parlamento»⁴⁷, lo que está en línea con lo aportado por Iglesias. Pero cada vez se considera más importante el papel de las FAS como agentes de la política exterior del Estado.

Las políticas de defensa como política exterior

Las políticas de defensa deberían ser, en esencia, una parte de la política exterior del estado, opina Diamint ya que la misión primordial de las Fuerzas Armadas es proporcionar seguridad a los ciudadanos ante una eventual agresión proveniente del exterior:

«Las políticas de defensa tienen entonces un doble aspecto: el doméstico vinculado al diseño del instrumento militar y el externo, asociado a alianzas, amenazas y procesos de integración. El contexto internacional es determinante para la definición de una política de defensa»⁴⁸.

Si las FAS debieran tener misiones preferiblemente externas, más que internas, en la medida en que estas últimas pueden politizarse, se hace necesario examinar los posibles conflictos interestatales.

La defensa e integridad territorial: ¿una revalorización?

La incertidumbre del escenario global, la evolución democrática y la nueva agenda de seguridad del presidente Obama, obligan a revisar los aspectos de seguridad en América Latina, y particularmente las funciones que se asignan a las Fuerzas Armadas. Una maquinaria con la inercia de las Fuerzas Armadas, que se ha resistido al cambio. En palabras de Gabriel Edgardo Aguilera⁴⁹ (1994):

«... la desaparición de la «amenaza comunista» se ha aceptado con reticencias. Por otra parte, se ha ido afirmando –no sin fricciones– una agenda de seguridad «mixta», en la que se reelaboran o revaloran viejas temáticas, como el orden interno, la defensa del territorio y la soberanía, o los contenciosos fronterizos con Estados vecinos, y al tiempo la función militar se expande a otros nuevos, como el narcotráfico».

Tras el fin del mundo bipolar, y la emergencia de tendencias integradoras (como UNASUR) se ha tratado de resolver los problemas fronterizos de forma pacífica, bien negociada, o recurriendo al arbitraje. Pero, por otra parte, parece retornarse a la misión tradicional de defensa, asociada con la soberanía y la integridad territorial, lo que en algunos países se identifica un na-

⁴⁷ PNUD: «Desafío de la Multiculturalidad», *op. cit.*

⁴⁸ DIAMINT, R.: «Conducción Democrática de la Defensa», *op. cit.*

⁴⁹ AGUILERA, G. E.: *Reconversión militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994, pág. 274.

cionalismo militar emergente, que pretende aportar un marco de legitimidad a la resistencia de las Fuerzas Armadas a su desmilitarización⁵⁰.

¿Hacia una seguridad democrática regional?

La década de los años noventa, parecía traer para los más optimistas un panorama de distensión internacional que facilitaría los procesos de consolidación democrática, que a su vez permitiría reexaminar la seguridad en la región, y redimensionar las Fuerzas Armadas⁵¹. Sin duda eso sería cierto en América Latina en esa época, pero ni la situación de distensión internacional ni el ritmo de democratización se han mantenido, como se esperaba en ese momento. Problemas emergentes de seguridad, y la «securización» de determinados riesgos, han provocado que las Fuerzas Armadas amplíen sus cometidos, ocupándose de aspectos que tradicionalmente corresponderían a otras instituciones del Estado, que se han visto desprestigiadas por una corrupción galopante. La influencia de EE.UU.: es un factor adicional a la hora de favorecer este proceso «expansivo» que han postergado los procesos necesarios que faciliten una progresiva desmilitarización y, simultáneamente, promuevan una mayor profesionalización de las Fuerzas Armadas. En palabras de Marián Hens y José Antonio Sanahuja:

«La afirmación de una concepción democrática de seguridad para la región implica adaptar el papel y misiones de las Fuerzas Armadas a las exigencias de la gobernabilidad democrática, considerando que no hay seguridad sin democracia, y que la estabilidad del sistema no es función sola ni exclusivamente de las Fuerzas Armadas. La cuestión del narcotráfico, incluso, requiere enfoques alternativos, muchas veces enunciados pero no aplicados. Desde esta perspectiva, la seguridad democrática sería una función de las organizaciones sociales, de los partidos políticos, de los poderes estatales y de la administración del Estado. Y en el plano regional, de unos mecanismos latinoamericanos de seguridad que precisan ser redefinidos para ser capaces de proveer una seguridad cooperativa de alcance regional»⁵².

Gran parte de lo que proponían Hens y Sanahuja a mediados de la década de los años noventa, como el control civil de las Fuerzas Armadas o la emergencia de una seguridad cooperativa, son un hecho. No así lo que apuntan en relación con el narcotráfico, e incluso con la inseguridad ciudadana, sin duda funciones que no corresponde resolver de acuerdo con las exigencias de la

⁵⁰ AGUIRRE, M.: *Anuario CIP 1994-1995. Ruptura de hegemonías: la fragmentación del poder en el mundo*, op. cit.

⁵¹ HENS, M. y SANAHUJA, J. A.: «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina», op. cit.

⁵² HENS M. y SANAHUJA J. A., «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina», op.cit.

«gobernabilidad democrática»; pero los gobiernos democráticamente electos, acuden cada vez más a las Fuerzas Armadas, porque las proporciones del problema afectan a la seguridad del Estado en su conjunto, y porque en determinados países, los índices de corrupción de las instituciones civiles se encuentran entre los más elevados del mundo.

A ello hay que sumar la reaparición con fuerza de las disputas territoriales no violentas, muchas veces asociadas a la aparición de nuevos recursos, que obligan a los Estados a mantener unas Fuerzas Armadas proporcionadas, pero que puedan ser empleadas en otras funciones.

Los conflictos territoriales

Volviendo al punto de partida, Mercado Jarrín opinaba⁵³, que en América Latina se producen tres tipos de conflictos de carácter interestatal: los territoriales (generalmente relacionados con límites y fronteras), los de carácter político y lo antihegemónicos. Curiosamente, esa clasificación propuesta a finales de la década de los años ochenta, podría ser aplicada, *mutatus mutandi*, a la situación actual, los conflictos territoriales (Bolivia-Chile), políticos (Venezuela-Colombia) y antihegemónicos (ALBA-EE.UU.) están presentes hoy en día. Para Jarrín los conflictos territoriales siguen teniendo un sentido internacional en el marco latinoamericano.

Las disputas sobre los límites entre Estados suponen una tercera parte de todos los conflictos (no necesariamente violentos), que además tienden a ser más largos y a permanecer más tiempo latentes que cualquier otro tipo de disputa⁵⁴. América Latina mantiene una serie de conflictos que van desde la delimitación de las líneas de demarcación que actualmente están reclamadas, hasta la ocupación de territorios pertenecientes a otros Estados. Históricamente, la gran mayoría de los conflictos se han resuelto por medio de la negociación bilateral, con o sin mediación, o del arbitraje. Además, estos conflictos, que no suelen ser violentos, suponen un impacto notable sobre la estabilidad regional por su duración⁵⁵.

Los Estados Mayores locales privilegiaban la «guerra relámpago». En opinión del general peruano Mercado Jarrín⁵⁶, refiriéndose a una «guerra local limitada» en el continente: no sería necesario poseer la supremacía, basta-

⁵³ JARRÍN, E. M.: «The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts», *Latin America peace, democratization and economía crisis*, Universidad de las Naciones Unidas, NJ, 1988.

⁵⁴ PFETSCH, F. R. y ROHLOFF, C.: *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*, Routledge, Londres, 2000.

⁵⁵ OROZCO, M.: «Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales», *Pensamiento Propio*, 2001, págs. 105-144.

⁵⁶ En un artículo publicado en abril de 1974.

ría con una superioridad relativa y circunstancial en el lugar y tiempo adecuados ...

«A la política le corresponderá, a través de la gestión diplomática, obtener y mantener antes, durante y después del conflicto el apoyo de las grandes potencias, particularmente el de una de ellas, para neutralizar a las otras en caso de que pretendan intervenir a favor del adversario o que traten de detener el conflicto antes de que este haya favorecido la consecución de los objetivos propios»⁵⁷.

... potenciados por los recursos

Si bien el elemento común en los conflictos en América latina, es el legado de tratados no resueltos, los citados conflictos cada vez están más vinculados a recursos naturales. Generalmente, son disputas prolongadas pero con bajos niveles de conflicto⁵⁸.

Así, hay cinco disputas fronterizas activas actualmente en América Central: entre Guatemala y Belice; Honduras y Nicaragua; Nicaragua y Costa Rica, y entre Honduras, Nicaragua y El Salvador por el golfo de Fonseca, la quinta es una posible disputa entre Honduras y Guatemala, que emana de la ratificación del Tratado López-Ramírez. En cualquier caso, el bajo nivel de «amenaza» en estas disputas permite afrontar a las FAS algunas tareas adicionales, asociadas con los nuevos «retos y riesgos».

La aparición de nuevas zonas de obtención de recursos, particularmente energéticos *offshore*, en el mar y alejado de la costa, ha hecho igualmente necesario revisar las políticas de defensa, ante la eventualidad de tener que asegurar las aguas territoriales o la zona económica exclusiva. La soberanía y la integridad territorial, incluyendo las aguas, no han dejado de tener valor.

Gastar mucho, gastar poco

Como analiza Marcela Donadio:

«Más de una vez se ha sostenido que un país A gasta mucho en defensa porque su porcentaje del PBI asignado a ese fin duplica lo que destina, también en términos relativos, su vecino B. Al margen de que las asimetrías de base (distintos tamaños) impliquen que A y B puedan alcanzar paridad militar asignando dígitos diferentes de sus productos, es aún legítimo comenzar por preguntarse cuan pertinente es el PBI como denominador en la ratio».

⁵⁷ BACCHETTA, V. L.: «Geopolítica, conflictos fronterizos y guerras locales en América Latina», *Afers Internacionals* n.º. 4, 1984, págs. 73-95.

⁵⁸ OROZCO, M.: *op. cit.*

Lo cierto es que el PBI nos informa sobre la riqueza que genera un país en un año calendario, que es «la suma del valor agregado de todos los sectores productivos (incluido el gobierno) en 12 meses y constituye una variable flujo que representa el Ingreso Nacional estrictamente en ese periodo. Pero el PIB es un condicionante de la cuantía total dedicada al presupuesto nacional anual y, por tanto, también al de defensa, si bien su utilidad es discutible. Las comparaciones basadas exclusivamente en porcentaje del PIB deberían, por tanto, relativizarse, sirviendo de base, en caso de una desviación grande, para identificar otros factores y condicionantes⁵⁹.

Un dato que es verificable, es que la inmensa mayoría de las constituciones en América Latina han asignado a sus Fuerzas Armadas, como primera misión, la de garantizar la integridad territorial, resguardando los recursos (tanto naturales como producidos), ya que el stock de estos últimos suponen una variable esencial a la hora de definir la riqueza del país. Los estudios que relacionen gastos en defensa y la riqueza nacional, de la que forma parte el patrimonio a preservar, son importantes a la hora de analizar los presupuestos⁶⁰.

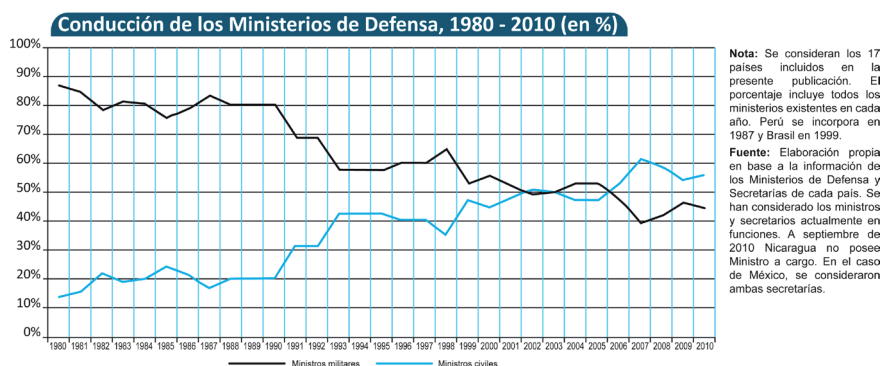


Ilustración 1. Evolución del número de ministros civiles y ministros militares en América Latina.

Fuente RESDAL.

En ciertos países de la región, donde los militares mantuvieron un papel preponderante en el campo político, se produjo un alto grado de autonomía, en la que los ministerios de Defensa no eran más que meras oficinas administrativas y logística al servicio de las Fuerzas Armadas, y de enlace con el resto del Estado.

Con el retorno a la democracia que se inicia a partir de la década de los años ochenta, se activa en la mayoría de los países de América Latina un proceso

⁵⁹ DONADIO, M.: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*, RESDAL, Buenos Aires, 2010, pág. 312.

⁶⁰ *Ibid.*

para alcanzar un control efectivo de las instituciones militares, por parte de las autoridades civiles legal y legítimamente constituidas, tras elecciones democráticas. El proceso dio lugar a la aparición de ministerios de Defensa, que lentamente se irían convirtiendo en el auténtico poder dentro del sector de defensa, poder que ejercían a través de las políticas de defensa y, fundamentalmente, por medio de la asignación de recursos, así como el control de las carreras del personal militar.

De forma general, podemos afirmar que tenemos un abanico de modelos que se sitúan en un espectro que va desde aquellos en los que el Ministerio de Defensa tiene el control efectivo sobre las Fuerzas Armadas, con lo que se convierten en una institución especializada del poder Ejecutivo, hasta los modelos en los que las Fuerzas Armadas continúan trabajando con un elevado grado de autonomía, y que tan solo responden ante el presidente, como institución y como símbolo de la existencia del Estado.

Redefinición de la función militar

Son tres los factores que para Hens y Sanahuja⁶¹ inciden básicamente en la redefinición de las misiones de las Fuerzas Armadas en la región:

- La incertidumbre y volatilidad del escenario global.
- El éxito y consolidación democrática en la región, lo que permite afrontar un nuevo equilibrio cívico-militar.
- La evolución de las políticas norteamericanas en relación con América Latina.

Escenario estratégico global: una visión regional

Como afirmaba Nicolás Spykman, todo Ministerio de Asuntos Exteriores, cualquiera que sea el atlas que utilice, funciona mentalmente con un mapa del mundo diferente, tiene su propia cosmovisión⁶². «En términos más simples, nuestra visión del mundo es una visión del mundo y una visión para el mundo»⁶³.

Las alianzas militares del mundo bipolar desaparecieron, pero dieron lugar a un mundo dominado por la globalización, donde el poder casi hegemónico que lograron los EE.UU. se ha diluido dando paso a un abanico de potencias emergentes que compiten por el control de los recursos y el liderazgo mundial. Los países preindustriales, una vez desaparecida la «Guerra Fría», han

⁶¹ HENS M. y SANAHUJA, J. A.: «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina», *Nueva Sociedad* n.º. 138, julio-agosto, 1995, págs. 48-69.

⁶² Una cosmovisión es una interpretación amplia del mundo y de una aplicación de este punto de vista a la manera en que juzgamos y evaluamos las actividades y estructuras que dan forma al mundo.

⁶³ PHILLIPS W. y BROWN, W.: *Making Sense of Your World*. Moody Press, Chicago, 1991, pág. 308, pág. 29.

comprendido que su importancia estratégica ha dejado de ser determinante, y con ella desaparecen los posibles beneficios de su posición político-ideológica. Pero la carrera por el control de los recursos, les han proporcionado nuevas formas de obtener beneficios de una economía globalizada⁶⁴.

Nuevos retos. Problemas perversos

La mayor parte de las nuevas estrategias sobre seguridad y defensa comienzan con la aseveración de que la situación actual se caracteriza por la incertidumbre, y por la traslación del poder a nuevos actores, que en un marco definido por el proceso de globalización, ha dado lugar a que compiten. En palabras de Catherine Dale:

«Hoy, la mayoría de los observadores apuntarían a una creciente incertidumbre y una creciente gama de amenazas potenciales de diversos tipos, un cuadro más complejo en comparación no solo con la era de la Guerra Fría, sino también con la última década de enfoque centrado en el extremismo violento en el Medio Oriente».

Entre la «creciente gama de amenazas» emergente, a la que se refiere Dale, se encuentran la inseguridad ciudadana, el terrorismo, la ciberinseguridad, la proliferación nuclear, el tráfico de drogas, la piratería marítima, la inmigración ilegal, la contaminación ambiental y el cambio climático, la pérdida de identidad nacional, riesgos que –de acuerdo con Kourliandsky⁶⁵– se ven potenciados por la globalización, por lo que han pasado a convertirse en amenazas a la paz y a la estabilidad del mundo actual.

En palabras de Barak Obama pronunciadas en West Point:

«El mundo está cambiando a velocidad acelerada. Esto representa oportunidades, pero también nuevos peligros... Y mientras que los países en desarrollo adoptan la democracia y las economías de mercado, las noticias de 24 horas y las redes sociales hace que sea imposible ignorar la persistencia de conflictos sectarios y de Estados fallidos y de levantamientos populares que hubieran recibido escasa atención en la anterior generación»⁶⁶.

Hoy, los problemas son «perversos», son complejos y no pueden ser resueltos por medio de soluciones tipo ensayo-error-ensayo. Un éxito inmediato, en la solución de un determinado problema, no garantiza una solución de-

⁶⁴ HENS, M. y SANAHUJA, J. A.: *op. cit.*

⁶⁵ KOURLIANDSKY, J. J.: «Nuevas amenazas un concepto relativo», *La Vanguardia, Dossier*, n.º 84, 2010, págs. 84-85.

⁶⁶ OBAMA, B.: *Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony*, 28 de mayo de 2014. Recuperado el 29 de julio de 2014, de The White House: <<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/05/28/president-obama-speaks-west-point-graduates#transcript>>.

finitiva de estos «problemas perversos» cambiantes y evolutivos, dado que las estrategias que se han empleado con éxito en el pasado no puedan ser aplicadas durante todo su ciclo de vida del problema, porque la solución aplicada forma parte de la nueva formulación del mismo⁶⁷.

Nuevas tareas de las Fuerzas Armadas

Las hipótesis tradicionales sobre las que trabajaban los ejércitos, de eventuales guerras iniciadas con la invasión por parte de las Fuerzas Armadas de países vecinos, o con la aparición de grupos revolucionarios, son poco probables hoy en día. El fin de la era caracterizada por la proliferación de los conflictos políticos-militares, ha dado paso a otra era muy diferente para las Fuerzas Armadas. Dentro de este marco, las hipótesis de conflictos intra e interestatal darían paso a otras agendas⁶⁸:

«Los ejércitos del área tienen nuevas tareas, en asuntos tan diversos como la seguridad pública para atender los crecientes fenómenos de delincuencia y criminalidad, la protección de los recursos naturales, la distribución de productos de interés estratégico para los países (fertilizantes, libros de texto, alimentos), la construcción de obras de infraestructura, la lucha antinarcóticos, la seguridad penitenciaria, el entrenamiento de otras fuerzas de seguridad, las migraciones, el crimen organizado, la protección del patrimonio cultural, la atención a los desastres naturales, entre otros asuntos»⁶⁹.

Lo cierto es que en la última década se ha ampliado el espectro de actividades realizadas por las Fuerzas Armadas, de forma que el 94% de los países de la región latino americana realizan de forma regular actividades u operaciones que se relacionan con la seguridad pública, como la lucha contra el tráfico de drogas, patrullas urbanas, pacificación de zonas violentas, seguridad de grandes eventos, aseguramiento de centros penales, o control de fronteras⁷⁰.

Quizás, una de las actividades más características de la FAS de América Latina es la de emplear su gran capacidad de planeamiento operativo y logístico, para apoyar a la acción del Estado en zonas marginales. Al apoyo a la comunidad en esas zonas, incluyendo actividades relacionadas con el desarrollo, la educación, la enseñanza o las infraestructuras es esencial en los

⁶⁷ WATTS, B. D.: «Barriers to acting strategically», *T. G. Mahnken, Competitive Strategies for the 21st Century*. Stanford University Press, Stanford, 2012, págs. 47-67.

⁶⁸ PNUD: «Desafío de la Multiculturalidad», *op. cit.*

⁶⁹ VELA, M.: «Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en Centroamérica», ponencia preparada para el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, Guatemala, 2002.

⁷⁰ DONADIO, M. & TIBILETTI, M. D.: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*, RESDAL, Buenos Aires, 2014.

países de América Latina, así como las distribuciones de alimentos y agua, se unen campañas de salud, y muy especialmente de apoyo a la infraestructura, con la creación y reparación de vías de carreteras y caminos rurales⁷¹.

Otra de las actividades emergentes es la asistencia en caso de desastres naturales, que comienza a ser tratada a nivel regional con la Unidad de fuerzas aliadas y que sin duda tiene un recorrido tanto a nivel nacional como de colaboración a nivel regional. La protección de recursos naturales, es una actividad en crecimiento que va desde lo más clásico como las actividades agrícolas y protección de reservas naturales, a la protección de los cada vez más amenazados recursos mineros y las crecientes extracciones ilícitas, a la protección de reservas y de la producción de hidrocarburos⁷².

La participación en operaciones de paz no es una actividad nueva, de hecho data de 1948. Pero en la actualidad 11 países de América Latina participan en operaciones de paz del sistema de Naciones Unidas con una contribución conjunta de 6.109 efectivos. A ellos habría que añadir la participación de contingentes de Colombia (558 efectivos) y Uruguay (87 efectivos) en la Fuerza Multinacional de Paz y Observadores en la península del Sinaí, vigente desde la firma del Tratado de paz egipcio-israelí, consecuencia de los acuerdos de Camp David⁷³.

Actualmente, y en el marco de Naciones Unidas, hay participación de países de América Latina en 12 operaciones de paz, destacando por su número las de Haití (MINUSTAH), Líbano (UNIFIL) y Chipre (UNFICYP), y con contribuciones más simbólicas en la de Sahara Occidental, Israel-Palestina, India-Paquistán, Darfur, Liberia, Costa de Marfil, Sudán del Sur, República Democrática del Congo y Abyei.

La participación total de los países de América Latina ha pasado de 742 efectivos el 31 de diciembre del año 2000, a 6.511, a 31 de diciembre del año 2013, lo que supone un aumento del 777,5%. América Latina es la tercera región en número de efectivos, por delante de Europa Occidental, y detrás –si bien a gran distancia– de Asia y África. En América Latina se encuentran 14 centros de entrenamiento para operaciones de paz, y se ha constituido una brigada mixta argentino-chilena dedicada a las operaciones de paz, lo que supone un gran paso entre dos países que han pasado de una dinámica de confrontación por los límites territoriales a una de diálogo, y cooperación.

Y dentro de los aspectos más clásicos relacionados con la defensa, destacan las medidas de fomento de la confianza y la seguridad que se vienen desarrollando, y que abarcan diversas actividades como maniobras, incluyendo ejercicios de carácter bilateral y multilateral, la firma de acuerdos de coope-

⁷¹ Ibíd.

⁷² Ibíd.

⁷³ DONADIO, M., & TIBILETTI, M. D, *op. cit.*

ración en materia de seguridad y defensa y medidas de transparencia de los respectivos ministerios de defensa, presentados por un 82% de los países.

La inseguridad ciudadana

«No hay una fórmula mágica y única para resolver el problema, pero la inseguridad sí tiene remedio»⁷⁴ (PNUD(c), 2013, pág. VI).

Si hay una frase que agrupe los efectos de la mayor parte de los fenómenos a los que –de acuerdo con el párrafo anterior– se enfrentan las FAS este es la «inseguridad ciudadana». La incapacidad de los Gobiernos para enfrentarse a la violencia y a la inseguridad ciudadana, afecta gravemente a la legitimidad de la institución democrática y, por ende, supone una amenaza a la estabilidad política. Además, la inseguridad ciudadana es un indicador de desarticulación social, que deteriora la confianza y las relaciones dentro de las comunidades. El resultado es toda una región en grave riesgo de caer en una espiral incontrolable. Las tasas de asesinatos, impulsados por las guerras entre las pandillas callejeras transnacionales y las organizaciones de tráfico de drogas, son algunas de los más altas del mundo.

Para el PNUD: «La seguridad ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia»⁷⁵.

En toda América Latina, pero muy especialmente en América Central, los índices de violencia letal son muy altos, en comparación con otras regiones del mundo y, además, mantienen una tendencia al alza⁷⁶. Para la Organización Mundial de la Salud, la tasa de homicidios en América Central alcanza niveles de epidemia⁷⁷. Con un promedio de más de 25 víctimas por cada 100.000 habitantes, África del Sur y América Central son las subregiones con las tasas más altas de homicidios registrados del mundo, seguido de América del Sur, África Central y el Caribe, con tasas promedio de entre 16 y 23 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esta imagen subregional apenas ha cambiado desde 2011⁷⁸.

Tráfico de estupefacientes

Los desafíos que enfrentan los siete países que conforman el istmo que une América del Norte y del Sur son en muchos aspectos muy superiores a los

⁷⁴ PNUD(c): «Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina», Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2013.

⁷⁵ PNUD(c): *Ibíd.*

⁷⁶ UNODC: «Global Study on Homicide. Trends, Context, Data», United Nations Office on Drugs and Crime, Viena, 2011.

⁷⁷ PNUD(c): *Ibíd.*

⁷⁸ UNODC (b): «Global study on homicide 2013 trends, contexts, data», United Nations Office on drugs and crime, Viena, 2013.

que se enfrenta México. Son Estados descentralizados y débiles, con pocos recursos y sin el apoyo de las élites, que no están dispuestas a pagar por los cambios, ni de la población en general, que recuerda con claridad lo que es capaz de hacer un gobierno central poderoso y sin control. En opinión de Manuela Mesa: «La ubicación geográfica de Centroamérica ha sido uno de los factores que ha influido en el crecimiento de estas actividades ilícitas ligadas al tráfico de drogas, personas y armas». Centroamérica es básicamente el conector Norte-Sur, el camino de menor resistencia entre Colombia y México, lo que ha propiciado que se convierta en un puente de paso de la droga que se dirige a Estados Unidos⁷⁹.

«También las amplias zonas de selva en algunos países como Guatemala y sus fronteras porosas han permitido que algunas zonas del país pasen a manos de estas organizaciones delictivas que operan aprovechando las ventajas que les ofrece la globalización para crecer y expandirse. Ha sido en los países del llamado «Triángulo Norte» (Guatemala, El Salvador y Honduras) en los que este fenómeno se ha dado con mayor intensidad»⁸⁰.

Numerosos policías, militares y agentes de seguridad fronteriza están trabajando directamente para el crimen organizado o han creado sus propias operaciones. Las autoridades judiciales se ven desbordadas, carecen de formación o recursos, o simplemente se han rendido ante el desafío sin precedentes. No hay ningún partido político que esté fuera de toda sospecha⁸¹.

La situación se ha visto agravada con la asociación con organizaciones transnacionales delictivas. Así tanto la mara Salvatrucha como la pandilla Calle «18», han pasado a realizar trabajos sucios para los cárteles mexicanos, donde al ya tradicional menudeo en la distribución local de la droga, se han sumado apoyos de seguridad durante el tránsito. A ello hay que sumar la aparición de estructuras paramilitares, los Zetas, compuesto por antiguos soldados *Kaybiles*, denominación con la que se conoce a los integrantes de la unidad de élite del ejército guatemalteco, conocida por sus abusos aprovechando el marco de la guerra contrainsurgente de principios de la década de los años ochenta⁸².

La debilidad institucional y fortaleza de las redes de delincuencia

La corrupción institucional ha propiciado que las redes delictivas se hayan introducido en las estructuras del Estado. Estas vicisitudes no suponen un

⁷⁹ MESA, M.: «Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos», *Anuario 2009-2010*, Ceipaz/Icaria, Barcelona, 2009.

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ DUDLEY, S. S.: «Central America besieged: cartels and maras country threat analysis», *Small Wars & Insurgencies*, 22:5, 2011, págs. 890-913.

⁸² MESA, M.: *Ibíd.*

fenómeno nuevo, y su origen se remonta a los años en que los conflictos en América Central se encontraban en pleno apogeo, y tanto los grupos subversivos como elementos del propio Estado se financiaban con dinero del narcotráfico, para después adquirir armas⁸³.

En países como Guatemala y El Salvador, los escuadrones de la muerte de ultraderecha crearon vínculos con los servicios de inteligencia de las policías, y con grupos de empresarios que financiaban lo que se denominaba «lucha antisubversiva» o «lucha anticomunista». El Estado no solo toleró estas prácticas, sino que participó de ellas⁸⁴. En algún país, ciertas organizaciones defensoras de los derechos humanos han puesto en evidencia el hecho de que, desde hace más de diez años, los cárteles de la droga están infiltrados en los partidos políticos de forma generalizada. Manuela Mesa apunta:

«En algunos países las policías utilizan métodos cuasi militares. Esto resulta especialmente complejo en El Salvador y en Guatemala, donde operan patrullas conjuntas de policías y militares para tareas de seguridad interna que son propias del cuerpo policial. Se trata de una violación flagrante de los Acuerdos de Paz, y una práctica ligada a las políticas «de mano dura» que se está haciendo más frecuente, no solo para tareas asociadas a la erradicación de cultivos de droga»⁸⁵.

La proliferación de armas pequeñas y ligeras, su seguimiento y control son determinantes para mejorar la seguridad en América Central. Según la organización internacional Action Network of Small Arms se calcula que en América Central hay más de millón y medio de armas ligeras, de las cuales solo 500.000 están registradas. Muchas de estas armas proceden del conflicto militar de los años setenta y ochenta en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Centroamérica es un ejemplo clásico de los efectos de la dinámica del tráfico de drogas en las últimas décadas, en las que las mejoras en un país o región provocan el deterioro en otras. El «efecto globo» generalmente describe el fenómeno por el cual «la reducción de cultivos de coca en un país genera aumentos de los otros». Sin embargo, el efecto globo es mucho más pernicioso; todos los aspectos de la delincuencia organizada, desde el cultivo de las drogas a la producción de todas las formas de tráfico ilegal, pueden cambiar de forma constantemente, ya que los traficantes se adaptan para satisfacer los niveles persistentes de la demanda y los correspondientes niveles de ganancia. América Central está pagando un alto precio por este escenario en constante cambio⁸⁶.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador, 1993.

⁸⁵ MESA, M.: «Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos», *op. cit.*

⁸⁶ ARNSON, C. J.: «U.S.-Central America Security Cooperation», *Senate Caucus on International Narcotics Control*, Washington, 2011.

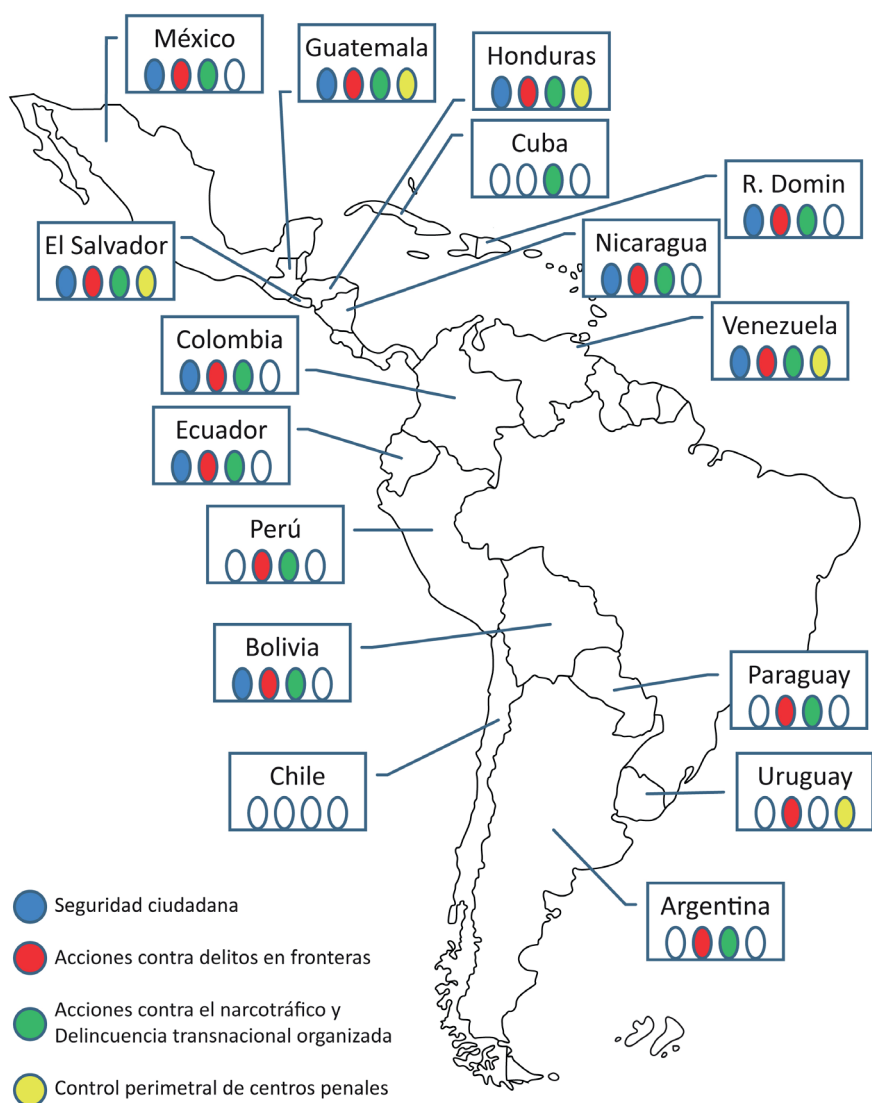


Ilustración 2. Otras actividades que realizan las Fuerzas Armadas de los países de América Latina.
Fuente RESDAL 2014.

Las organizaciones delictivas más poderosas vienen a jugar un papel de gobernanza dentro de los mercados ilegales, similar al jugado por el Estado en los mercados legales: el establecimiento de normas, la asignación de recursos y la resolución de disputas. Es en este sentido que el crimen organizado es «un negocio y un gobierno». En diferentes contextos, las organizaciones criminales presumen de operar como «estructuras de gobierno

de facto», «gobiernos privados», «estados primitivos» o competidores con el Estado. No solo reúnen ejércitos, de alguna forma, sino que pueden asumir funciones legislativas y judiciales en los territorios, mercados o poblaciones controladas⁸⁷.

Un ejemplo significativo es el de Colombia, en palabras de Ariel Ávila Martínez y León Valencia:

«Para la economía del narcotráfico y las dos primeras partes de la cadena, es decir, el cultivo de la hoja de coca y el procesamiento de la pasta base de coca, existe una coincidencia alta con la presencia de guerrillas, particularmente de las FARC. Del total de municipios donde hacen presencia ambas guerrillas [FARC y ELN] (281) hay presencia de cultivos de coca en 162»⁸⁸.

En relación con la minería ilegal, y sin salir de Colombia, la situación es muy similar, cerca de 200 municipios⁸⁹ tienen minería ilegal, especialmente en los departamentos de Antioquía, Chocó, Cauca y Nariño, en todos los cuales hay presencia guerrillera y de bandas delictivas, que además coincide con zonas donde se produce también la explotación legal, especialmente del oro⁹⁰.

Las fronteras: elemento determinante para la seguridad en América Latina

En línea con lo que decía Frederick Jackson Turner en la última década del siglo XIX, la literatura sobre la frontera como línea divisoria y sobre conflictos fronterizos es abundante, pero no se habían realizado estudios desde otros puntos de vista. Turner, comparaba lo que representaba la frontera para los europeos y los americanos, comparación que, de alguna manera, sería aplicable a América Latina:

«La frontera americana se distingue claramente de la frontera europea, una línea divisoria fortificada que discurre entre densas poblaciones. Lo más significativo de la frontera americana es que se encuentra en el límite del “acá” de la tierra libre. En los informes censales es tratado como el límite de los asentamientos que tienen una densidad de dos o más [habitantes] por milla cuadrada. El término es flexible, y para nuestros propósitos no necesita una definición nítida. Vamos a conside-

⁸⁷ COCKAYNE, J.: «Chasing Shadows», *The RUSI Journal*, 2013, 158:2, págs. 10-24.

⁸⁸ ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel y VALENCIA, León: *Los retos del postconflicto: justicia seguridad y mercados ilegales*, Ediciones B Colombia, 2016, ISBN 9789588951294.

⁸⁹ De acuerdo con la dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía nacional (DICAR).

⁹⁰ *Ibíd.*

rar toda la franja fronteriza incluyendo el país de los indios y el margen exterior de la “zona de asentamientos”⁹¹ de los informes del censo».

Hasta ahora hemos examinado definiciones, funciones, misiones clásicas y emergentes de las Fuerzas Armadas, pero no hemos tratado sobre otro de los elementos esenciales para la seguridad, las fronteras. Hemos hablado de integridad territorial, de conflictos, de narcotráfico, de delincuencia transnacional... Para todos los anteriores temas, las fronteras representan un elemento esencial. Muchos de los conflictos latentes en América latina están relacionados con la delimitación de las fronteras, o con su control.

Cuando hablamos de soberanía, nos estamos refiriendo a un territorio delimitado por unas fronteras, por lo que la seguridad y protección de las fronteras es misión de las FAS. La delimitación de las aguas territoriales, su protección y control, ha pasado a ser una misión «clásica» de las FAS que además tiene una importancia creciente, relacionada con la protección de recursos energéticos, o de otros recursos como la pesca.

Pero las fronteras en América Latina no son como las que nos encontramos en gran parte de Europa, meras líneas divisorias que separan zonas bastante pobladas. En América Latina, en la mayoría de los casos las fronteras separan zonas periféricas, escasamente pobladas o no pobladas y muy distantes de los grandes centros de poder. Representan una periferia donde, en algunos casos, la única presencia del Estado es la materializada por las Fuerzas Armadas.

Como indicaba en un artículo reciente:

«Aunque en los conflictos por el territorio [las FAS] parezcan más simbólicas que reales, ahora son tan importantes como en el pasado, pero con otro carácter. En las zonas fronterizas, que tienen diferentes leyes y subsidios a determinados productos, aparece el contrabando. En la frontera entre Colombia y Venezuela, la base de la actividad económica es la venta ilegal en Colombia de bienes que están subsidiados en Venezuela, igualmente ocurre con la venta ilegal en Colombia de bienes subsidiados en Bolivia, como la gasolina. En estas zonas fronterizas, controladas a veces por grupos armados, apoyados por funcionarios corruptos, está el origen de muchos de los problemas que sufre Sudamérica: narcotráfico, violencia criminal y desvío de recursos públicos».

Como opina Nilo Meza Monge en un entorno en el que la «globalización» elimina en apariencia todos los muros fronterizos, los Estados tradicionales, como actores internacionales casi únicos, están en claro retroceso afectados por las «dinámicas globales. Por esta razón:

⁹¹ Es el mismo concepto que dio lugar a las denominaciones como Jerez de la Frontera o Arcos de la Frontera durante la reconquista: línea de separación entre «nosotros» y «ellos».

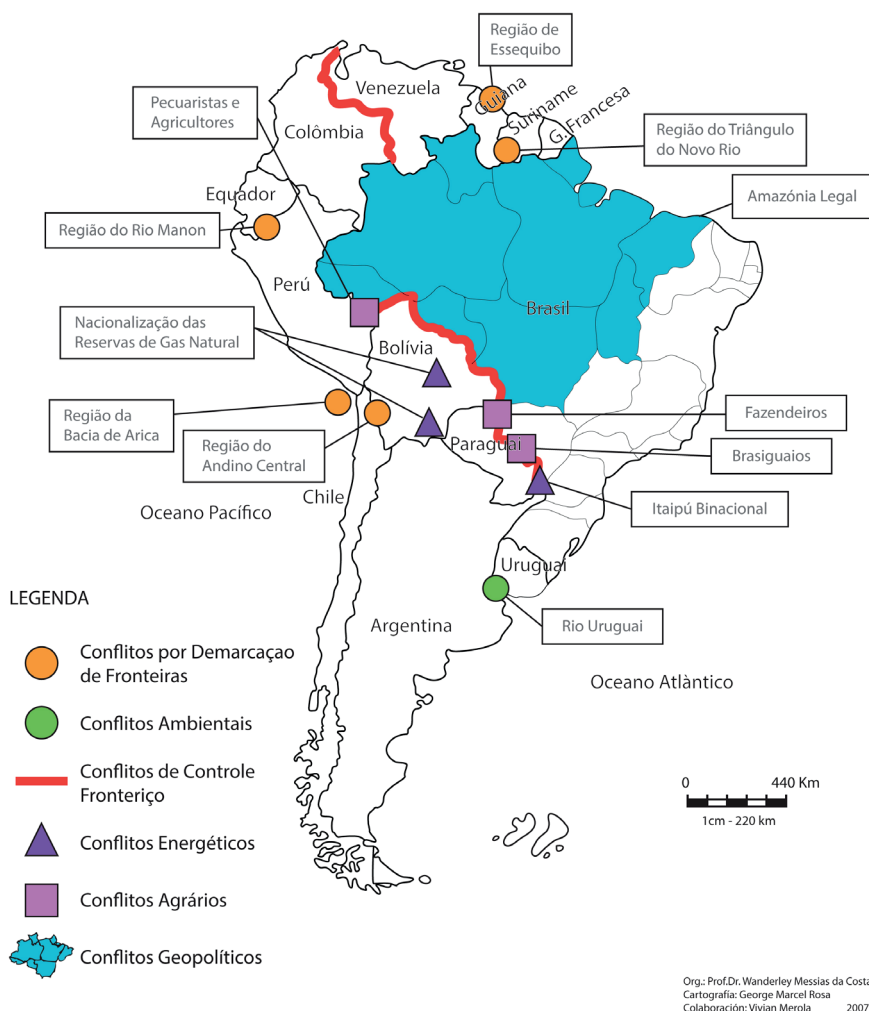


Ilustración 3. Alguno de los principales conflictos latentes en América del Sur y sus causas.

... estarían cobrando fuerza las regiones transfronterizas como agentes principales de la competitividad, fundamento del nuevo orden económico mundial, dándole sentido y contenido al término «glocalización» que relaciona el fenómeno mundial con los nuevos procesos que aparecen en las dimensiones regional y local.

El nuevo escenario global propiciaría la «desfronterización» de muchas actividades y procesos de carácter tanto social como económico; con ello se «relativiza» la frontera como línea de separación, dando lugar a ciertas áreas regionales integradas, que incluyen los límites fronterizos internacionales dentro de ellas.

Un caso peculiar es el de la denominada «*Faixa de Fronteira*», en Brasil. La citada «*Faixa de Fronteira*» se define como «una franja imaginaria que se compone de una banda interior de la tierra que se extiende entre 0 y 150 km, paralela a la línea de frontera terrestre del territorio nacional con otros países» y que desde la aprobación de la Ley 2.597 / 55, del año 1955, coincide con la zona de seguridad nacional. La *Faixa de Fronteira* sirve:

«Para materializar la posesión del Estado brasileño en relación con los países limítrofes y especificar la propiedad pública federal de las tierras esenciales para la defensa del territorio nacional (seguridad nacional), más recientemente, para elegir áreas clave para el desarrollo económico».

Vemos como una zona que se define en función de una línea fronteriza, y que esencialmente tiene origen militar, y define las áreas donde la competencia es exclusivamente del Estado, ha permitido –sin con ello cambiar de carácter– para establecer espacios de «cooperación transfronteriza» con ciertos países limítrofes. Pero conviene diferenciar cooperación e integración».

Pero como indica un informe de SELA fechado en 2012:

«La amplitud del territorio suramericano (18 millones de km²) y la diversidad de las características físicas, biológicas, demográficas, sociales, culturales, y políticas de sus doce Estados, así como el diferente grado de ocupación humana, provoca que exista una gran diversidad de «situaciones de frontera» en la región las que sin embargo coinciden, salvo pocas excepciones, en su posición marginal respecto de otros espacios activos de los respectivos países de que hacen parte, y en el hecho de que todavía predomina en ellos la pobreza y marginación de sus habitantes y actores sociales y económicos»⁹².

La mayor parte de los conflictos, originados por causas diversa, se producen en, o a causa de estas «fronteras porosas» y periféricas, como se aprecia en la ilustración 3.

Ahora que el conflicto entre las FAS colombianas y las FARC, parece llegar a su fin, una de las funciones transitorias en las que se podría emplear unas FAS claramente sobredimensionadas para el futuro, sería iniciar y desarrollar la presencia del Estado, y los servicios que el Estado debe proporcionar en las zonas más periféricas y que en general han estado bajo el control de las guerrillas. La creación de comunicaciones, centros locales de salud, o incluso escuelas, donde no las hubiera, es una tarea que sin duda favorecerá el desarrollo regional y propiciará una mayor integración y generación de riqueza, es decir un círculo virtuoso de desarrollo.

La función de seguridad no podría ser descuidada en el caso de Colombia. Además de las FARC, existen varios grupos activos, que han mantenido su

⁹² Sela: *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*, op. cit., pág. 66.

liderazgo histórico, lo que los hace más resilientes que las citadas FARC, cuyos principales líderes han desaparecido. Por otro lado, sin una presencia del Estado, es fuerte la tentación de convertirse en grupos de delincuencia transnacional organizada, a partir de grupos que se nieguen a su desmovilización, o de grupos previamente desmovilizados, y que ante la falta de expectativas de reintegración, retoman las armas con fines delictivos.

En fin, observamos que el proceso de transformación de las FAS de Colombia pasa por concentrarse en las zonas en las que la violencia subversiva persiste con fuerza, para forzar a unas eventuales negociaciones de paz, cambiar en otras zonas a un rol más enfocado a la lucha contra los tráfico, la delincuencia transnacional, y la inseguridad ciudadana, para finalizar convirtiéndose en un germen para la presencia del Estado en las zonas más periféricas, que faciliten su conexión con el centro del país, permitiendo un desarrollo.

Lucha contra las economías ilegales

Una de las funciones emergentes de las FAS, en apoyo a las fuerzas de seguridad, es lo que podríamos denominar la lucha contra las economías ilegales. De hecho la capacidad de control de las guerrillas en las economías ilegales es muy variable dependiendo de factores que podemos resumir en la presencia de otros grupos armados u organizaciones delictivas sobre el mismo territorio y las relaciones más o menos amistosas que se mantengan con ellos. Así, un determinado territorio podría estar en disputa, puede ser compartido o un determinado grupo mantener una presencia hegemónica; resulta obvio decir que el Estado controla una gran parte del territorio⁹³.

Otro aspecto a tener en cuenta es el nivel de permanencia en los citados territorios; no es lo mismo un territorio de tránsito, que uno de permanencia estacional o rotatoria, o que los territorios de incursión, donde los guerrilleros pueden mantener una presencia más larga y por tanto depredadora. A estos factores habría que añadir otros como el nivel de dependencia económica que puede pasar a alta, cuando más del 70% de los ingresos de las familias dependen de las guerrillas, en cuyo caso se trataría de un proto-Estado, gobernado por la guerrilla. Otro factor a tener en cuenta es el de las distancias físicas entre los diversos eslabones de la cadena de la actividad ilícita⁹⁴.

A modo de conclusión

En la definición tradicional la esencia de las Fuerzas Armadas en cualquier parte y cualquier tiempo es constituir un aparato del Estado que puede em-

⁹³ ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel y CASTRO LEÓN, Juan Diego, *op. cit.*

⁹⁴ *Ibíd.*

plear la fuerza militar para cumplimentar objetivos políticos al servicio de la nación. Los citados objetivos pueden ser los tradicionales, que dan lugar a las misiones clásicas de las Fuerzas Armadas.

Pero las capacidades de las citadas Fuerzas Armadas, pueden igualmente ser empleadas, en ausencia de guerras, para el cumplimiento de otros objetivos asignados por un gobierno democráticamente electo, dando lugar a un abanico de nuevas misiones, que refuerzan la necesidad de contar con un órgano jerarquizado, y capaz de alcanzar y apoyar la acción del Estado en las zonas más periféricas del territorio nacional. En algunas zonas periféricas fronterizas la única presencia del Estado es la de las Fuerzas Armadas.

Como sostiene Bauman:

«... el miedo es más temible cuando es difuso, disperso, poco claro... "miedo" es el nombre que damos a nuestra incertidumbre, al desconocimiento de la amenaza, y qué hacer para combatirla y detenerla. Los temores son muchos y variados, reales e imaginarios... un ataque terrorista, las plagas, la violencia, el desempleo, terremotos, el hambre, enfermedades, accidentes, el otro... Gentes de muy diferentes clases sociales, sexo y edades, se sienten atrapados por sus miedos, personales, individuales e intransferibles, pero también existen otros globales que nos afectan a todos, como el miedo al miedo...».

No se puede negar que, hoy en día, la guerra es una forma de conflicto cuyo número se ha reducido hasta hacer pensar en su desaparición, pero esta reducción ha venido acompañada de un aumento de la violencia, y de una «securización» de ciertos riesgos, que potenciados por el fenómeno de la globalización se están convirtiendo en auténticas amenazas.

Uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de planificar futuras misiones y definir la acción de las Fuerzas Armadas, es la interferencia social que los grupos insurgentes tienen en diversos aspectos como la justicia o la economía, que alcanza grados muy heterogéneos dependientes de factores como la distancia, los niveles de estabilidad y permanencia de los citados grupos en la zona, o la dependencia económica, para planificar la recuperación y mantenimiento de la presencia del Estado en zonas periféricas anteriormente controladas por las guerrillas. No se puede obviar el hecho de que, en algunas de estas zonas periféricas habitan auténticas dinastías –abuelos, padres, hijos– familiares que han formado parte de las guerrillas⁹⁵.

La confrontación entre grandes organizaciones militares es cada vez más rara. En palabras de Rial:

«Muchos de los conflictos son periféricos, se desarrollan en zonas atradas y todos dependen cada vez más de la cobertura mediática para su desenlace... Aunque mucha de la violencia aún se da en zonas rurales, sus

⁹⁵ ÁVILA MARTÍNEZ, Ariel, y CASTRO LEÓN, Juan Diego, *op. cit.*

efectos más devastadores se producen en ámbitos urbanos. Ya no hay un número de militares profesionales víctimas de combate mensurable en millones de vidas, pero sí son cientos de miles y hasta millones las víctimas civiles (o aún de personas que ocasionalmente practican la violencia como milicianos u ocasionales militantes) o que engrosan el enorme número de refugiados, sea dentro del país en conflicto o fuera de él».

Juan Rial opina que los actuales mecanismos de toma de decisión son inadecuados para combatir esas nuevas amenazas, y que en general «las decisiones que se toman sobre el funcionamiento institucional son tardías. Son las adecuadas para un contexto y situación ya superada».

Las decisiones son tomadas por organizaciones burocráticas, que difícilmente se pueden adaptar a lo que a principio del siglo XXI, Zygmunt Bauman denominaba «sociedad líquida», y los tiempos empleados en esa toma de decisiones no permiten una respuesta oportuna, ni el desarrollo de un ciclo de inteligencia completo. A veces las decisiones deben ser tomadas, en función de unas primeras informaciones en un ámbito de incertidumbre. En palabras de Vásquez Rocca:

«Lo «líquido» de la modernidad –volviendo a la concepción de Bauman– se refiere a la conclusión de una etapa de «incrustación» de los individuos en estructuras «sólidas», como el régimen de producción industrial o las instituciones democráticas, que tenían una fuerte raigambre territorial. Ahora, «el secreto del éxito reside (...) en evitar convertir en habitual todo asiento particular». La apropiación del territorio ha pasado de ser un recurso a ser un lastre, debido a sus efectos adversos sobre los dominadores: su inmovilización, al ligarlos a las inacabables y engorrosas responsabilidades que inevitablemente entraña la administración de un territorio».

El último conflicto armado interestatal en América Latina sería la denominada «guerra del Cenepa» en 1995. De hecho, aunque no han faltado situaciones de tensión y el lenguaje acalorado parecían conducir a la guerra en algunos casos, se aplicaron con éxito «mecanismos de fomento de la confianza y la cooperación en materia de defensa» en organizaciones como UNASUR o el SICA. Por otro lado, las disputas más antiguas, se han sometido a la «decisión de la Corte Internacional de Justicia».

Los principales conflictos armados internos, como el de Colombia, podría llegar al fin en breve, ya hay acuerdo con las FARC, y el ELN probablemente lo hará. Con ello la principal función tradicional relacionada con la seguridad que se mantiene plena es la contribución a las misiones de paz de Naciones Unidas. Pero los nuevos retos asociados con la protección de recursos, apoyo a la acción del Estado en zonas periféricas, o el apoyo a los cuerpos de seguridad del Estado en temas de seguridad interna, y la acción directa contra la delincuencia transnacional organizada, muy especialmente el tráfico de drogas, son retos complejos, que deben afrontar los ejércitos.

Hasta hace relativamente poco tiempo los principales ejércitos de América Latina lo consideraban una mala idea. Pero el aumento exponencial de la delincuencia transnacional organizada para la seguridad del Estado, puede desbordar las capacidades de las fuerzas de seguridad. Se trataría por tanto, de amenazas simultáneamente internas y externas, con un efecto muy dañino para las zonas fronterizas, periféricas y porosas.

El carácter híbrido de las organizaciones de delincuencia transnacional organizada, y su empleo de técnicas terrorista, si bien no tienen una motivación política, pueden dar lugar a grupos armados con motivación política, tal como parece haber sucedido con los remanentes de Sendero Luminoso en el Perú, llegando a afectar la capacidad del Estado de cumplir sus funciones esenciales y de mantener el bienestar de sus ciudadanos.

Una de las tendencias más actuales es dedicar a parte de las Fuerzas Armadas al apoyo de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en su acción contra la delincuencia común, especialmente para controlar las acciones de las «maras» en países de Centroamérica. También hemos examinado la utilidad de aprovechar otra característica de las Fuerzas Armadas, que tiene relación con su capacidad de organización y su disponibilidad de recursos humanos cualificados para la gestión y control de situaciones de crisis, desastres naturales e incluso la protección del medio ambiente.

Los nuevos retos a la seguridad y defensa en el siglo XXI nos deberían permitir reflexionar sobre la función de las Fuerzas Armadas del día de hoy, lo que en el caso de América Latina podría propiciar una mutación parcial de las mismas hacia un tipo Gendarmerías o Guardias Nacionales, más apropiados para el manejo de las nuevas amenazas.

No lo creemos. El hecho de que las Américas sean actualmente una región de paz no garantiza que sus Estados no puedan verse en el futuro vinculados a conflictos tradicionales globales. Pero más allá de ello, como diría R. D. Hooker: «Es la tragedia de la historia que el hombre no puede liberarse de la guerra». Es el deber de los Estados democráticos mantener Fuerzas Armadas en situación de afrontar eventuales conflictos tradicionales, así como emplearlas y prepararlas en nuevas funciones en beneficio del bien común.

Por último, es conveniente recordar que a pesar de la buena voluntad de los países de América Latina, no se puede aún descartar una regresión democrática en uno o varios de ellos, bajo determinadas circunstancias, por lo que un desarme total sería no solo prematuro, sino suicida, y que el valor de las Fuerzas Armadas, no se puede asociar exclusivamente a la utilidad actual, sino más bien al aseguramiento de una reacción ante una amenaza grave a la propia existencia e integridad de la nación.

Los ejércitos son necesarios y, en ciertos casos, pueden ser reducidos, pero requiere una profesionalización, una modernización, y una dotación, que no

solo representaría una reducción en los presupuestos de defensa, sino un incremento de los mismos o, en el mejor de los casos, una redistribución. La preparación de la FAS para el abanico citado de nuevas misiones, requiere un cambio de percepción en las élites militares y una formación de parte de sus cuadros y tropa para las eventuales nuevas misiones.

Son transformaciones largas, tediosas y caras pero, por el momento necesarias. El camino del cambio ya se ha iniciado en muchos países, y parece imparable...

¡O no!

Bibliografía

- AGUILERA PERALTA, G. «La defensa para el siglo XXI en América Latina y Caribe». *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe / Edición 2014*. Págs. 11-12.
- AGUILERA, G. E. *Reconversión militar en América Latina*. Guatemala. FLACSO, 1994.
- AGUIRRE, M. *Anuario CIP 1994-1995. Ruptura de hegemonías: la fragmentación del poder en el mundo*. Barcelona: Icaria, 1995.
- ARSON, C. J. *U.S.-Central America Security Cooperation*. Washington: Senate Caucus on International Narcotics Control, 2011.
- BACCHETTA, V. L. Geopolítica, conflictos fronterizos y guerras locales en América Latina. *Afers Internacionals* n.º. 4, 1984. Págs. 73-95.
- BLANCO, D. «Fuerzas Armadas y seguridad regional en América Latina». *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, IV(2), 1998. Págs. 163-188.
- BUSTAMANTE, F. «La seguridad hemisférica en los años 90». *Nueva Sociedad*, n.º. 138, Caracas, 1995. Págs. 106-119.
- CAMOU, A. «Transición democrática y gobernabilidad en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano». En J. L. Martín del Campo, A. Camou, & N. L. Ponce, *Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina*. Vol. 65, 2000. Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 237-239.
- CEED-CDS. *Institucionalidad de la Defensa en Suramérica*. Buenos Aires: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, Consejo de Defensa Suramericano, Unión de Naciones Suramericanas, 2015.
- COCKAYNE, J. «Chasing Shadows». *The RUSI Journal*, 158:2, 2013. Págs. 10-24.
- DALE, C. *The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress*. Washington: Congressional Research Service, 2014.
- DIAMINT, R. *Conducción Democrática de la Defensa*. 8 de junio de 2011. Recuperado el 29 de junio de 2014, de Cedoh: <<http://www.cedoh.org/resources/Proyectos-y-programas/Control-Civil/Diamint.pdf>>.

- DIAMOND, L., & PLATTNER, M. «Introduction». En L. D. M. *Democracy, Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1996. Pág. 164.
- DONADIO, M. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: RESDAL, 2010.
- DONADIO, M. & TIBLETI, M. D. *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: RESDAL, 2014.
- DUDLEY, S. S. «Central America besieged: cartels and maras country threat analysis». *Small Wars & Insurgencies*, 22:5, 2011. Págs. 890-913.
- FEAVER, P. «Civil-Military Relations». *Annual Review of Political Science* 2, 1999. Págs. 211-41.
- FINER, S. «The Morphology of Military Regimes» [aut. libro]. En R. Kolkowicz, & A. Korbonski, *Soldiers, Peasants and Bureacrats. Civil- Military Relations in Communist and Modernizing Societies*. London, Boston, Sydney: George Allen and Unwin, 1982.
- FIORI, J. L. «Nicholas Spykman e a América Latina». *Le Monde Diplomatique Brasil*. 24 de noviembre de 2007.
- FIORI-B, J. L. *Los «políglotas descalzos»*. 23 de diciembre de 2007. Obtenido de sin permiso: <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=1574>>.
- FRASER, D. M. *Posture Statement of General Douglas M. Fraser, United States Air Force Commander, United States Southern Command Before The 112th Congress House Armed Services Committee 6 march 2012*. 6 de marzo de 2012. Obtenido de United States Southern Command: <http://www.southcom.mil/newsroom/Documents/SOUTHCOM_2012_Posture_Statement.pdf>.
- GARCÍA CANEIRO, J. «Seguridad interior y exterior: misiones de las FF. AA. en América Latina». I. Sepúlveda: *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2007. Págs. 351-362.
- GARCÍA SEGURA, C. *Estados Unidos: Los retos y las propuestas del cambio en la política exterior, Anuario 2009-2010*. Icaria: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, 2009.
- GAUB, F. *Arab armies: agents of change? Before and after 2011*. París: Institute for Security Studies European Union, 2014.
- HENS, M. & SANAHUJA, J. A. «Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina». *Nueva Sociedad* n°. 138. Julio-agosto, 1995. Págs. 48-69.
- HERD, G. P. «The Global Puzzle: Order in an Age of Primacy Power-Shifts and Interdependence». *GCSP Geneva Papers — Research Series* n°. 1, 2011. Págs. 7-34.
- HUNTINGTON, S. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 1997.

- HUNTINGTON, S. P. *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1957.
- IGLESIAS, B. «Militares y democracia en América Latina de los 90: una revisión de los condicionantes legales e institucionales para la subordinación». En D. R. *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, 1999.
- JARRÍN, E. M. «The Impact of World Crisis on Geopolitical Conflicts». En J. S. Michelena, *Latin America peace, democratization and economía crisis*. NJ: Universidad de las Naciones Unidas, 1988.
- KENNAN, G. «Memorandum by the Counselor of the Department (Kennan) to the Secretary of State». *Foreign Relations of The United States, 1950, The United Nations; The Western Hemisphere, Volume lipps Files, Lot 64 D 563*. 1950.
- KENNAN, G. «Moralidad y política exterior». *Política Exterior* vol. 18, n.º 100, 2004. Págs. 53-70.
- KOURLIANDSKY, J. J. «Nuevas amenazas un concepto relativo». *La Vanguardia, Dossier*, n.º 84, 2010. Págs. 84-85.
- LAGUERRE, M. *The military and society in Haití*. Londres: Macmillan, 1993.
- LÓPEZ, J. I. «La geopolítica de Nicolas Spykeman». *Revista Universidad EAFIT* (97), 2008. Págs. 79-88.
- MAHAN, A. T. *The influence of sea power upon history*. Boston: Little, Brown and company, 1890.
- MARES, D. «Latin American economic integration and democratic control of the military, is there a symbiotic relationship?». En D. Piolin-Berlin, *Civil military relations in Latin America: new analytical perspectives*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2001. Págs. 223-245.
- MERKE, F. *The Primary Institutions of the Latin American Regional Interstate Society*. San Andrés: Documento de Trabajo n.º. 12, Department of Social Sciences, University of San Andrés, 2011.
- MESA, M. *Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos*. Anuario 2009-2010. Barcelona: Ceipaz/Icaria, 2009.
- MEZA MONGE, N. «Espacios Regionales Fronterizos: Escenarios de Integración». *Revista Integración & Comercio*, 34(16) BID-INTAL, 2012. Págs. 25-32.
- OBAMA, B. *Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony*. 28 de mayo de 2014. Recuperado, el 29 de julio de 2014, de The White House: <<http://www.whitehouse.gov/photos-and-video/video/2014/05/28/president-obama-speaks-west-point-graduates#transcript>>.
- OROZCO, M. «Conflictos fronterizos en América Central: Tendencias pasadas y sucesos actuales». *Pensamiento Propio*, 2001. Págs. 105-144. Obtenido

- de *Gloobal Pensamiento Propio* n°. 14: <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=5669&opcion=documento#s25>>.
- O'SULLIVAN, J. L. «Annexation». *Democratic Review*. Nueva York julio-agosto, 1845.
- O'SULLIVAN-B, J. L. «Columna sobre la disputa con Gran Bretaña por Oregón». *New York Morning News*, 27 de diciembre de 1845.
- PERLMUTTER, A. *Political Roles and Military Rulers*. Londres: Frank Cass, 1981.
- PFETSCH, F. R., & ROHLOFF, C. *National and International Conflicts, 1945-1995. New Empirical and Theoretical Approaches*. Londres: Routledge, 2000.
- PHILIPS, W. & BROWN, W. *Making Sense of Your World*. Chicago: Moody Press, 1991.
- PNUD. «Desafío de la Multiculturalidad». En PNUD, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Costa Rica: PNUD ONU, 2003. Págs. 331-366.
- PNUD(c). *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.
- PRZEWORSKI, A. *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- RIAL PEITHO, J. «Balance de las relaciones cívico-militares en el fortalecimiento democrático. Factor imprescindible para la Seguridad Humana». En Isidro Sepúlveda, *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, 2007. Págs. 75-84.
- RIAL, J. «Tiempo de cambios constantes». *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe / Edición 2014*. Págs. 10-11.
- RICE, C. «Repensar el interés nacional: El realismo estadounidense para un nuevo mundo». *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(4), 2008. Págs. 130-150.
- ROJAS ARAVENA, F. «Proceso de decisiones en el gasto militar latinoamericano». *Fuerzas Armadas y Sociedad*, IX(3), 1994. Págs. 102-122.
- SÁNCHEZ DE ROJAS, E. «Sobre el denominado "Mediterráneo Americano". *Actas del Congreso Internacional «América Latina: La autonomía de una región»*. Madrid: Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB), 2012. Págs. 1337-1350.
- SÁNCHEZ DE ROJAS, E. *Las fronteras «porosas» de Sudamérica: ¿líneas divisorias o áreas de cooperación?* (07 de 06 de 2016). Recuperado el 01 de 07 de 2016, de ieee.es: <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA39-2016_Fronteras_Porosas_Sudamerica_ESRD.pdf>.
- SELA. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente de SELA, 2012.

- SERRA, N. S. *El Estado: Papel de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Notas sobre su control democrático*. Obtenido de Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia: <<http://www.ilsed.or>>. 17 de noviembre de 2003.
- SVOLIK, M. «Moral Hazard in Authoritarian Repression and the Fate of Dictators». *Political Economist*, 13(2), 2011. Págs. 7-9.
- TURNER, F. J. «The Significance of the Frontier in American History». *The American Historical Association*, 1893. Págs. 199-227.
- UNODC. *Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*. Organización de Naciones Unidas. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.
- UNODC(b). *Global study on homicide 2013 trends, contexts, data*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.
- VÁSQUEZ ROCCA, A. «Zygmunt Bauman: Modernidad líquida y fragilidad humana». *Nómaditas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 19, 2008.
- WATTS, B. D. «Barriers to acting strategically». En T. G. Mahnken, *Competitive Strategies for the 21st Century*. Stanford: Stanford University Press, 2012. Págs. 47-67.

Capítulo cuarto

Evolución de la seguridad en Centroamérica. El drama de las maras

María Luisa Pastor Gómez

«Estamos viviendo la peor guerra de nuestra historia, pero nadie quiere reconocer que es una guerra».

Dagoberto Gutiérrez

Excomandante del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)

Resumen

La situación de seguridad en América Central ha experimentado importantes cambios a partir de los años 80 y sobre todo de los años 90 del siglo pasado, en el marco de la globalización, por una parte, y como consecuencia de la evolución de los procesos de paz subregionales, por otra, tras los que quedaron problemas sin resolver que han dado lugar a nuevos episodios de inseguridad y violencia. Para frenarlos, los gobiernos, sobre todo los de los países del Triángulo Norte, se han visto obligados a llamar a las fuerzas armadas para que colaboren con las policías civiles, lo que ha provocado una nueva participación de los militares en misiones de seguridad interior, aunque de un modo diferente al del pasado y siempre bajo mando civil.

Palabras clave

Seguridad, Centroamérica, violencia, proceso de paz, posconflicto, posmodernismo, pandillas, maras.

Abstract

The security situation in Central America has undergone major changes from the 80s and especially the 90s of last century, in the context of globalization,

on the one hand, and as a result of the evolution of peace processes, on the other hand, after which there were unresolved issues that have led to new episodes of insecurity and violence. To stop them, governments, especially those of the Northern Triangle countries, have needed to call the armed forces to cooperate with the civilian police. This new call has led to a new involvement of the military in internal security missions, though in a different way from that of the past and always under civilian control.

Key words

Security, Central America, Violence, Peace Process, Post-Conflict, Postmodernity, Gangs.

Introducción

La situación de seguridad en América Central ha experimentado importantes cambios a partir de los años 80 y sobre todo de los años 90 del siglo pasado, en el marco de la globalización, por una parte, y como consecuencia de la evolución de los procesos de pacificación subregionales, por otra, que han tenido efectos destacados aunque no siempre positivos, ya que si bien por una parte «se iniciaron satisfactoriamente procesos de transición del autoritarismo a la democracia y de reforma de los sectores de seguridad y defensa, la precaria paz alcanzada pronto sería devastada por la intempestiva irrupción de la violencia criminal en toda la región»¹.

Ubicados en el centro de América, los siete países –incluyendo Belice– que se extienden a lo largo de la angosta franja de tierra entre la frontera sur de México hasta la frontera norte de Colombia son el puente natural entre los países sudamericanos productores de cocaína y el principal consumidor, los Estados Unidos de América. También estos países son camino de los tráfico ilícitos en sentido sur-norte de seres humanos y norte-sur de armas, lo que a su vez ha tenido consecuencias muy negativas en estas sociedades.

Con 522.760 km² de superficie y 45,7 millones de habitantes, de los cuales más de la mitad vive en condiciones de pobreza –15 por ciento de estos en pobreza extrema–, el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada y la violencia juvenil (maras) han hecho de Centroamérica una de las regiones más violentas del mundo. A modo de ejemplo ilustrativo, «la población total del istmo es aproximadamente la misma que tiene España, sin embargo, mientras que en 2006 España registró 336 asesinatos al año –menos de uno por día–, en Centroamérica se produjeron 14.257, es decir, casi unos 40 por día».

Con una tasa promedio de 39,26 homicidios por 100.000 habitantes, la región sobrepasa los 28,8 del Caribe; los 24,8 de los países andinos; los 10,9 del Cono Sur, y es casi cinco veces superior a la tasa «estándar» de 8,8 reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS). «La violencia en Centroamérica es ya una “epidemia” prácticamente fuera de control. Lejos de cesar, la violencia se incrementa día a día a medida que crece la actividad del crimen organizado hasta convertirse, sobre todo en el Triángulo Norte, en la principal amenaza a la seguridad nacional, mientras los gobiernos no parecen encontrar las políticas adecuadas para su neutralización y las instituciones democráticas se van erosionando»².

¹ CAJINA, Roberto: «Centroamérica bajo asedio: narcotráfico y debilidades institucionales», *Documento de Opinión del IEEE*, n.º. 82 (2012), disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE082-2012_CentroamericaBajoAsedio_RCajina.pdf>.

² SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro: «América Latina, final de siglo y riesgos persistentes», publicado en *Panorama Estratégico de los conflictos 2016*, Instituto Español de Estudios Estra-

Las encuestas muestran que en el último quinquenio las actividades delictivas han multiplicado su impacto social y han superado al desempleo como primer problema percibido en estos países. La tasa de homicidios de Centroamérica –la más alta del mundo– se atribuye a diversos factores, entre ellos el bajo nivel de desarrollo humano, el fácil acceso a las armas de fuego, causantes de los homicidios en un 75% de los casos aproximadamente, y las organizaciones transnacionales de delincuentes que se disputan entre ellos el dominio de las rutas del narcotráfico y el control de las ciudades y territorios, la principal motivación de pelea entre las pandillas o maras.

Se trata de un conjunto de factores estructurales y coyunturales, internos y externos, interactuando entre sí que al mismo tiempo responden a dinámicas y condiciones propias o locales de cada país. Este capítulo centra su atención en la incidencia que están teniendo las maras en la situación de seguridad en el Triángulo Norte, donde es más acuciante, y dejaremos al margen Costa Rica y Panamá, donde este problema no es tan importante, y también Nicaragua, por su especificidad, ya que siendo un país que vive condiciones socioeconómicas y culturales similares a los de El Salvador, Guatemala y Honduras, y que ha sufrido experiencias históricas quizá más conflictivas que las de sus vecinos del norte presenta, actualmente, una mejor condición de seguridad y menores niveles de violencia por causa del narcotráfico.

Esto se ha debido a que las autoridades de Managua, «a través de un sistema de información organizada y contando con el apoyo de la población, han «neutralizado» a los potenciales colaboradores locales mediante el «control» de pandillas y «jóvenes en riesgo» de captación, con lo que han evitado el desarrollo y consolidación de maras o bandas criminales. Esta estrategia ha venido posibilitada por el centralismo y el control político heredado de la etapa sandinista que vivió el país, la cual se ha enquistado en las instituciones del Estado, generando cierta desconfianza entre los ciudadanos»³.

Dada la situación de violencia causada por las pandillas y por el crimen organizado, que ha desbordado las capacidades de la policía, las Fuerzas Armadas, que se habían replegado a sus cuarteles, han vuelto a ser llamadas por los gobiernos para colaborar con las policías civiles en la preservación del orden interno, debido también a los casos de corrupción y de infiltración de personal criminal o próximo a los delincuentes que se han detectado en el interior de las fuerzas de seguridad, con lo que podríamos encontrarnos ante un nuevo proceso de «militarización» en Centroamérica que para algunos no es aconsejable, mientras otros se preguntan si había alguna otra solución para mantener el orden y evitar una posible deriva hacia la condición de «Estado fallido».

tégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2016.pdf>.

³ TORRES ROMERO, Mario: «El crimen organizado y la seguridad en Nicaragua», *Anuario 2015 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

La década de los años 80 y 90 en Occidente

La segunda mitad del siglo XX y sobre todo el final de los 80 y la década de los 90 fueron, como todos los finales de siglo, revolucionarios, ya que se produjeron cambios vertiginosos en lo económico, social, cultural, tecnológico y, también en el ámbito de la defensa, que se adaptó y expandió a un ámbito más amplio como es el de la seguridad.

Las transformaciones ocurridas en defensa se debieron esencialmente al final del conflicto Este-Oeste, aunque también a causas más profundas, como es el cambio de mentalidad ocurrido en todos los ámbitos. Tanto en lo económico, como en lo social y lo cultural se produjeron transformaciones significativas a las que los sociólogos, lejos de encontrar un «apellido» con el que denominarlas, se limitaron a aplicar el prefijo *pos* para indicar que algo nuevo había surgido, distinto a los postulados típicos del modernismo. El posmodernismo supuso esencialmente liberación respecto a la rigidez de pensamiento de la etapa anterior, fragmentación y pluralidad de grupos sociales y de culturas, con formas supranacionales de organización, expansión de la sociedad civil y emergencia de nuevos movimientos sociales y formas de pensar, con una aceptación desprejuiciada de lo plural.

A partir de los años 80 y sobre todo en la década de los 90, la sociedad, en especial la occidental, vivió cambios muy rápidos en todos los órdenes, tanto en el económico como en el socio-político, cultural y militar, producto, entre otros factores, de la aparición de nuevas tecnologías y del papel determinante jugado por los medios de comunicación social que en un mundo globalizado han producido importantes modificaciones a nivel mundial.

Para algunos sociólogos, estos cambios tecnológicos y sociales son tan fuertes que hacen que se requiera un modo enteramente diferente de reflexionar sobre el momento vivido; si las condiciones sociales cambian, también deben hacerlo los conceptos y categorías a utilizar para encontrar sentido a la sociedad; por tanto, es el momento de «deconstruir» el modo en el que hasta entonces se había mirado al mundo social y descartar algunas de las ideas básicas de la Ilustración del siglo XVIII por las que se había caracterizado la «modernidad»⁴.

El término «posmodernidad» lo introdujo Jean-François Lyotard en su libro *The Postmodern Condition*, publicado primero en Francia en 1979 y traducido al inglés en 1984, para entender los mencionados cambios, caracterizando la era posmoderna como el marco conceptual en el que había que basarse para entender la vida de este momento y como ataque a lo que él denominó las «metanarrativas» ilustradas.

Para Urdanibia⁵, Lyotard introdujo este término en el campo de la filosofía, no con el afán de teorizar sino con el de llamar la atención sobre el hecho de

⁴ Término utilizado para describir los estilos culturales y movimientos, hasta los años 70 del siglo XX.

⁵ URDANIBIA, Iñaki: «Lo narrativo en la posmodernidad», en VATTINO, G., et al.: *En torno a la posmodernidad*, Editorial Anthropos, Santa Fe de Bogotá, 1994.

que algo no marchaba como hasta entonces en la modernidad y que algo estaba comenzando a cambiar, pero que dichos cambios podían durar décadas. Para Lyotard y otros sociólogos partidarios de la tesis posmodernista, no solo las estructuras de la sociedad moderna habían comenzado a cambiar dramáticamente sino que el sustento del pensamiento social moderno se había vuelto obsoleto y dogmático. Para ellos, el desafío del posmodernismo fue tan radical debido a que la crisis del modernismo no fue consecuencia de los procesos políticos, económicos y culturales, sino que se trató de una crisis de todo el «conocimiento» del mundo social. En este mundo, una de las características más distintivas era la pérdida de la racionalidad y de la coherencia social a favor de la cultura de las imágenes y formas sociales e identidades marcadas por la «fragmentación, multiplicidad, pluralidad e indeterminación».

Posmodernos como Thomson⁶ veían perfectamente factible combinar códigos culturales que se pensaban irreconciliables o contradictorios de acuerdo con el pensamiento ilustrado. Así, mientras el modernismo tendía hacia la dominación intelectual y política, a menudo en nombre de la ciencia y el progreso, el posmodernismo surgió como una forma de liberación en la que la fragmentación y la pluralidad de culturas y grupos sociales surgidos permitían la creación de nuevas combinaciones.

El término posmodernismo se ha utilizado para describir tanto la nueva estética cultural y las formas intelectuales como las prácticas que han emergido en los años 80 y 90. Se trata de una tendencia que envuelve una multiplicidad y combinación de estilos, grupos sociales y códigos, por encima de los intentos modernistas de imponer una teoría unificadora y superior, que abarca a todos los campos.

En economía, por ejemplo, el posmodernismo marcó la transición de los sistemas de producción antiguos, –el Fordismo (*Fordism*), que toma su nombre del ejemplo seguido en la fábrica estadounidense Ford–, a los nuevos ocurridos tras la crisis de los años 70 y que tuvieron consecuencias en el conjunto de las estructuras de la sociedad, basada hasta entonces en el modo de producción y regulación derivado del compromiso histórico que se llevó a cabo entre el capital y la mano de obra, con el Estado en el centro como regulador de la vida social. Tras la crisis mundial de los años 70, se produjo un estancamiento de la economía, con alta inflación y alto desempleo, el crecimiento cero o no crecimiento de la economía y un cambio en la estructura socio-económica de la sociedad, que en adelante, es decir, en la era «posfordista» (*Post-Fordism*), pasó de la producción en masa a la especialización flexible, con la fuerza laboral estratificada en dos grupos: trabajadores en posiciones especializadas con altos salarios y buenas condiciones de trabajo (cuellos blancos) por una parte y desempleados o fuerza laboral temporal (azules)

⁶ THOMPSON, K.: «Social Pluralism and Post-Modernity», en Hall et al. *Modernity and its Futures*, Cambridge Polity Press, 1992, págs. 221-272.

con bajos salarios y puestos de trabajo considerados como no esenciales, por otra⁷.

Esta fragmentación de la clase trabajadora en una serie de «segmentos» altamente diferenciados, según nivel de ingresos y según mercado laboral, se acompañó de otras divisiones sociales, como las asociadas a género y raza, produciéndose una gran complejidad en la vida social, así como una pluralidad de grupos sociales y comunidades de identificación⁸.

Estos cambios socio-económicos se acompañaron de otros no menos importantes en la arena política, tales como el declive de las ideologías y de las creencias tradicionales, es decir, el conservadurismo, la social democracia o el comunismo, y el incremento de las formas supranacionales de organización a expensas de las formas nacionales, la expansión de la sociedad civil y su carácter más diversificado.

De hecho, «el colapso del comunismo derivó en una falta de confianza, no solo en el marxismo revolucionario, sino también en la planificación social, ya que en la época *posfordista*, la cultura del bienestar que había dominado el periodo anterior fue reemplazada por un énfasis en la cultura empresarial. Es decir, los derechos del bienestar se dismantelaron y reemplazaron por los derechos del consumidor, con solo pequeñas partidas destinadas por parte estatal a aquellos trabajadores más desfavorecidos, a modo de provisión residual del estado de bienestar»⁹.

Asimismo y dentro del mencionado declive de las ideologías, se experimentó también un declive en el peso específico de los partidos políticos democráticos y en el de las centrales obreras, así como una caída en el número de afiliados a dichas organizaciones, mientras emergían nuevos movimientos sociales en defensa del ecologismo y del feminismo, o de ataque a la xenofobia, de tal modo que el Partido Laborista británico, por ejemplo, llegó a tener menos militantes que Greenpeace, al menos en las postrimerías de la última etapa conservadora.

En el ámbito cultural, los cambios del final del siglo XX fueron tan profundos como los de las otras esferas, con un pluralismo social y una complejidad cultural crecientes. Thomson¹⁰, por ejemplo, define el posmodernismo como «un término vago que se utiliza para describir las nuevas formas estético culturales e intelectuales y las prácticas emergentes en la década de los 80 y de los 90, que pueden incluso dar lugar a la conversión de pastiches y combinaciones inesperadas en códigos culturales y discursos que el modernismo sin duda hubiera tachado de «irracionalidad» (*mindless eclecticism*)». Se trataba de una cultura mucho más popular y próxima a la vida diaria, al

⁷ BRAMHAM, P., HENRY, Ian: *Leisure Policies in Europe*, CAB International, 1993.

⁸ HALL, S. D., MCGREW, T.: «The Question of Cultural Identity». *Modernity and its Futures*. Cambridge Polity Press 1992, págs. 273-325.

⁹ Bramham *et al.*: *op. cit.*

¹⁰ Thompson: *op. cit.*

mercado, al consumo y a la irrupción de los medios de comunicación social; una cultura que renunciaba a la pureza, a la maestría de las formas y al elitismo propio del modernismo, mostrándose más partidario de jugar con las formas, dando paso con ello a un estilo más irónico y ecléctico, en el que se mezcla lo antiguo con lo nuevo, Oriente con Occidente, dando lugar a nuevas formas derivadas de esas combinaciones.

En arquitectura, por ejemplo, el posmodernismo mostraba preferencia por el estilo popular y vernáculo o la mezcla de edificios de corte clásico convertidos en edificios modernos llenos de cristal y color como elementos de modernidad, más que los rascacielos desnudos de cemento y cristal ahumado o las torres y bloques residenciales que caracterizaron el urbanismo de la posguerra. Asimismo y frente al movimiento urbanista que caracterizó a la sociedad industrial y en el que la ciudad era el paraíso, el despertar de la conciencia ecológica hizo que la sociedad comenzara a ver con diferentes ojos tanto la ciudad como la naturaleza, y surgieran movimientos en defensa de esta última e incluso de defensa del planeta.

En filosofía, varias escuelas de pensamiento se unieron en una ola de reacción en contra del legado de la Ilustración y su fe en el poder de la tecnología, mientras que en lo que se refiere al pensamiento religioso, aparecieron los intentos de desarrollar una teología posmodernista de reafirmación de las bases espirituales y morales negadas por el modernismo secular.

Así, las sociedades posindustriales a menudo se califican de sociedades seculares, en el entendimiento de que la religión u otros valores morales ya no juegan un papel central en la vida humana. Pero al mismo tiempo, y aquí aparece un ejemplo más de las contradicciones del posmodernismo, tampoco existe una total erradicación de lo sagrado, sino que ambas tendencias coexisten. Un claro ejemplo de estas tendencias sería la proliferación de sectas y movimientos evangelistas, o el movimiento New Age que, heredero de la contracultura hippie de los años 60 y 70, se convirtió en una mezcla, o más bien adaptación, de la espiritualidad oriental.

La seguridad posmoderna

El concepto de seguridad tradicionalmente ha estado ligado a su expresión militar y en él primaba una relación proporcional en el sentido de que cuanto mayor poder militar tuviera un país, más garantizada estaría su seguridad.

Durante la Guerra Fría, la amenaza del holocausto nuclear o de un ataque convencional masivo entre dos bloques enfrentados en todos los campos hacía que se identificara la seguridad con la dimensión militar fundamentalmente. La defensa era vista, pues, como el mejor medio para garantizar la seguridad. «El concepto de seguridad, sin embargo, se amplió formando lo que se dio en llamar las cuatro Des: defensa, desarme, disuasión y distensión.

También y relacionado con lo anterior, aunque todos los Estados señalaban que sus defensas nacionales tenían como tarea esencial la protección de sus intereses vitales: la integridad territorial, la protección de la vida de la población, la soberanía e independencia, la posibilidad remota de una ataque generalizado, surgieron nuevas amenazas por violación de derechos humanos, luchas por razones étnicas, terrorismo, nacionalismos agresivos, o por tráfico de drogas y armas, capaces de contaminar inestabilidad al resto del mundo, como consecuencia del mundo globalizado.

La seguridad pasó a definirse no ya solo en términos de defensa, sino introduciendo nuevas dimensiones que se podrían definir con la expresión general de «seguridad humana», que considera las amenazas desde una perspectiva integrada, «multidimensional» y amplia e incluye los derechos humanos y la seguridad democrática o la económica, sin olvidar la seguridad medioambiental, lo que algunos engloban en el concepto de seguridad blanda¹¹.

Desde ese momento, las Fuerzas Armadas ya no se dedicarán solo a la defensa del territorio y de los intereses vitales. El gran mérito y la condición orientadora del concepto seguridad multidimensional radica en su capacidad de ofrecer una visión coherente e integral del conjunto de las amenazas a la seguridad que las naciones y los ciudadanos deben enfrentar. En el posmodernismo, los Estados intervienen en la defensa de intereses lejanos, de gestión de crisis de forma preventiva, ya sea a través de la diplomacia de defensa, las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad y el desarme o el despliegue de operaciones de apoyo a la paz y de ayuda humanitaria, debido a los cambios ocurridos en la naturaleza de los conflictos, ahora «multiformes» y «multidireccionales».

Esta multiformidad de los nuevos conflictos requería nuevos instrumentos, además de los militares, para su solución, ya sea de corte social, político, jurídico o económico, en un indicativo de que la defensa no se quedaba atrás sino que sabía transformarse y modernizarse para dar respuesta a los nuevos desafíos, con una importante adaptación de las estructuras internacionales y nacionales involucradas en seguridad y la aceptación de nuevas misiones y nuevas ideas de diálogo y cooperación, por encima del esquema de simple confrontación.

Para ello se creó un complejo sistema de organizaciones que interactúan entre sí –la nueva arquitectura de seguridad– y se refuerzan mutuamente, en el nuevo orden surgido a partir de la desintegración de la Unión Soviética, unos cambios que algunos estudiosos como Andrés Ortega¹² o Chris Hables Gray¹³, insertan en el contexto más amplio del posmodernismo.

¹¹ ORTEGA, Andrés: *op. cit.*

¹² ORTEGA KLEIN, Andrés: *Horizontes cercanos. Guía para un mundo en cambio*, Ed. Taurus, Madrid, 2000.

¹³ GRAY, Chris Hables: *Postmodern War. The New Politics of Conflict*, The Guildford Press, New York, 1997.

El cambio producido en la política de seguridad¹⁴ deriva de las propuestas de «seguridad compartida» elaboradas por la Comisión Palme¹⁵, que permitieron edificar una política de seguridad que descansara menos en su componente militar y reflejara más los aspectos políticos, diplomáticos, económicos y humanitarios. Este cambio de paradigma fue configurando, según Vicenç Fisas, un nuevo modelo de seguridad que descansa en una serie de principios contrapuestos y que reflejan la tendencia del cambio producido en todo este proceso:

- Multiplicidad de actores vs. estatalismo,
- Organizaciones de seguridad vs. bloques militares,
- Dominio de lo multinacional y potenciación de organismos regionales vs. dominio de lo nacional sobre lo multinacional,
- Transparencia y participación vs. secretismo y ausencia de control democrático en la seguridad,
- Medidas de confianza vs. sobrepercepción de las amenazas,
- Fuerzas de mantenimiento de la paz y prevención de conflictos vs. intervencionismo,
- Desarme vs. acumulación de armamentos.

También se han producido cambios importantes en la naturaleza de los conflictos, entre los que se contabilizan los de baja intensidad, además de la hipótesis de amenazas con armas de destrucción masiva u otros desafíos no convencionales como el terrorismo, que tiende a ser más transnacional, con redes de ayuda entre los grupos.

La globalización produce fenómenos aparentemente contradictorios. Siguiendo la tesis del británico David Held¹⁶, la globalización no se refiere ya a la economía sino a casi todo y se define por cuatro características básicas: su extensión (las redes globales); su intensidad (la interconexión global); su velocidad (la de los flujos globales y los cambios de tiempo) y, finalmente, su impacto (dada la propensión de las interconexiones globales).

Hoy, pues, las grandes cuestiones superan las fronteras nacionales y crecientemente se requiere un enfoque multidimensional e interdisciplinario para analizarlas, debido al proceso de globalización o de mundialización, como prefiere denominarlo Giddens¹⁷ para referirse al proceso de «alargamiento» en lo concerniente a los métodos de conexión entre diferentes contextos sociales o regiones que se convierten en una red a lo largo de toda la superficie de la tierra. El citado autor¹⁸ define la mundialización como la intensificación de las

¹⁴ CARACUEL RAYA, María Angustias: «La Emergencia de los Actores Transnacionales», en *Cuadernos de Estrategia*, vol. 108. IEEE, Madrid, 2000, págs. 59-96.

¹⁵ Comisión Independiente para los Problemas del Desarme y la Seguridad.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ GIDDENS, Anthony: *Consecuencias de la modernidad*, Alianza Universidad, Madrid, 1993.

¹⁸ *Ibíd.*

relaciones sociales en todo el mundo por las que se enlazan lugares lejanos, de tal manera que los acontecimientos locales están configurados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia o viceversa.

Entre los efectos de la globalización, Hall¹⁹ señala que las identidades nacionales permanecen fuertes, especialmente en lo que se refiere a cuestiones legales y de derechos de ciudadanía, pero al mismo tiempo, lo local, regional y las identidades de las comunidades han adquirido mayor significado y se producen fenómenos aparentemente contradictorios. Es decir, por una parte, la globalización proporciona una cierta homogeneización que no es solo occidentalización, ya que no hay que olvidar la permeación de todo lo asiático en nuestra cultura, pero por otra parte provoca un resurgir de las identidades locales, de manera que la globalización y la búsqueda de identidades son dos caras de una misma moneda.

En materia de seguridad y defensa el proceso de globalización ha creado nuevos riesgos y amenazas, situaciones de crisis que tienen que ver con la fragmentación del sistema soviético y con el surgimiento de otras amenazas como las de las mafias ligadas a la droga o el crimen organizado. También la conciencia de estar en un mundo cada vez más pequeño y más interconectado ha desvelado el deseo de potenciar las identidades nacionales que no querían o no habían podido expresarse como identidades propias hasta este momento histórico, o al resurgir de los particularismos, llámense nacionalismos o fundamentalismos que, hijos de la globalización, han tenido su efecto en los conflictos actuales.

Así, los conflictos ya no se dan tanto entre países sino en el interior de las propias fronteras. Consecuencia de la globalización, los conflictos internos tienen una influencia sobre la seguridad y ello requiere ya otros instrumentos, además de los militares. Así, los anteriores conceptos de defensa, contención o disuasión siguen siendo válidos en el posmodernismo, pero deben verse complementados por otros en los terrenos tanto social como político, jurídico y económico.

En definitiva, «los riesgos son más globales y nos alcanzan más y por ello conviene actuar, no solo por razones humanitarias, sino por política de prevención de seguridad y ello requiere proyectar en el mundo los valores de las libertades y de los derechos humanos para contribuir a la seguridad internacional y a la gobernabilidad mundial»²⁰.

La evolución de la seguridad en Centroamérica

El cambio en la seguridad a nivel mundial descrito tuvo asimismo su reflejo en América Latina, en función de las amenazas que iban surgiendo, En el

¹⁹ Hall: *op. cit.*

²⁰ SERRA, Narcís: «La seguridad europea en el siglo XXI», en *Revista d'Àfers Internacionals*, Fundación CIDOB, Barcelona.

continente se pasó igualmente de la visión tradicional de la defensa en el marco estrictamente orientado a los asuntos militares y al empleo de las Fuerzas Armadas en situación de conflicto a la «ampliación gradual de los conceptos tradicionales de seguridad y defensa» que surge al identificarse, en el mundo y también en Latinoamérica, amenazas a la seguridad de carácter más amplio y problemáticas vinculadas a asuntos políticos, sociales, ambientales y económicos, a los que posteriormente se sumarían fenómenos relacionados con la droga y las pandillas.

En América Latina en general se aplicó, por influencia de los EE.UU., la denominada *Doctrina de Seguridad Nacional*, que marca la década de los años 60 y 70 y que tuvo su origen en la contención del comunismo debido al advenimiento del gobierno de Fidel Castro en Cuba en el año 1959. A partir de la década del 60, la «seguridad nacional», se amplió incorporando tareas y actividades de carácter político. Esto se vinculó a la aparición de regímenes militares que fundamentan su advenimiento al poder a fin de preservar a los Estados de caer a un nivel de inseguridad provocado por las guerrillas y revoluciones provenientes de organizaciones de ideología comunista. En los años 80 la teoría de la seguridad nacional cayó en descrédito en la región y en su lugar se desarrolló una agenda democratizadora donde las Fuerzas Armadas, gradual y paulatinamente, se subordinaron al poder político para asumir las tareas propias de la institución en el ámbito de la democracia. Es en este contexto donde, junto con el desarrollo de los procesos democráticos y el avance de la globalización y las comunicaciones, se comienzan a reconocer y conceptualizar «nuevas amenazas» en la región y con ello a desarrollar nociones más modernas de seguridad²¹.

Para estos efectos, el desarrollo de la Conferencia Especial de Seguridad realizada en México en 2003, la cual dio como resultado la Declaración sobre Seguridad en las Américas, fue un hito fundamental en el avance en materia de seguridad en el hemisferio occidental. En ella se definieron valores compartidos y enfoques comunes entre los Estados para enfrentar a las amenazas de seguridad, tanto «tradicionales» como aquellas que han sido identificadas en los últimos años como nuevas, y que son principalmente: terrorismo, pobreza extrema y exclusión social, desastres naturales y de origen humano, trata de personas, ataques a la seguridad cibernética, posibilidad de daño en el transporte marítimo de material peligroso y el acceso y uso de armas de destrucción masiva por terroristas²².

A partir del reconocimiento de estas amenazas, se plantea la preocupación por la seguridad del individuo, entregando una mirada distinta a la tradicional noción de seguridad nacional o defensa del Estado, de naturaleza o ámbito directo de las FF.AA. Esta noción hace presente que las amenazas de naturaleza no militar afectan a los seres humanos a nivel individual. Esto se

²¹ CHEYRE, Emilio.

²² *Ibíd.*

ha definido en primera instancia por la ONU como seguridad humana, como un complemento de la noción de seguridad estatal, al centrar su foco de atención en las personas, haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal y ampliando el foco de desarrollo humano más allá del concepto de crecimiento con equidad. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana²³.

Posteriormente la OEA buscó extender el concepto de seguridad incluyendo tanto la noción de seguridad humana como el reconocimiento de las nuevas amenazas a la seguridad, acuñando el término de «seguridad multidimensional» que llega a complementar y entregar una visión integral de la seguridad, estableciendo la coexistencia de estas nuevas amenazas con las amenazas tradicionales e identificando además su condición multicausal.

En síntesis, podemos establecer que en América Latina y el Caribe los países abandonan paulatinamente, desde fines de los años 80 pero crecientemente con el nuevo siglo, la visión restringida de seguridad, incorporando la visión amplia surgida de la necesidad de enfrentar las nuevas amenazas tanto a nivel interno como regional, fomentando y desarrollando instancias de cooperación en la materia. Es en Centroamérica donde se concentra la mayor cantidad de problemas vinculados a estas amenazas, normalmente relacionadas con el surgimiento de grupos violentos o pandillas, entre las que se destaca principalmente la presencia de las llamadas «maras», que tienen su origen y desarrollo durante las etapas de la confrontación interna y del posconflicto.

Aproximación histórica

Tras muchos años de conflicto armado interno en los países centroamericanos, estos consiguieron poner fin a las guerras civiles mediante procesos negociadores entre las partes en conflicto, bajo el auspicio de la ONU. La paz alcanzada, sin embargo, pronto se tornaría efímera y la violencia política fue relevada por la violencia criminal asociada al narcotráfico, al sicariato y al tráfico de personas que quieren emigrar a los EE.UU., sobre todo en el caso de Guatemala, y a grupos ilícitos juveniles y aparición de las pandillas o maras en los tres países del Triángulo Norte, pero especialmente en El Salvador y Honduras.

Las bandas del crimen organizado y las pandillas supieron aprovechar muy bien el vacío de seguridad que se produjo en estos países como consecuencia de la reducción de la presencia militar a la que dio lugar la desmilitarización prevista en los acuerdos de paz, así como por la falta de

²³ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

unas fuerzas de seguridad eficaces, ya que las nuevas policías civiles de corte democrático, impuestas también por los acuerdos, estaban recientemente creadas y aún tardarían un tiempo en estar operativas. Además, estas policías civiles no estaban pensadas para las nuevas amenazas que se cernían sobre el istmo centroamericano, por lo que para algunos analistas²⁴ su creación en los términos en que se pensó y se llevó a cabo supuso un error estratégico.

La situación descrita se vio aunada con el telón de fondo de unos tejidos institucionales débiles, unas sociedades precarias y unas economías subdesarrolladas como factores internos potenciadores de la aparición de las nuevas amenazas, mientras que a nivel externo se producía un viraje en el modo de proceder de los narcotraficantes, toda vez que a raíz de la persecución desatada por las autoridades de Bogotá contra los mismos, el traslado y distribución de la droga se pasó de los cárteles colombianos a los mexicanos. A su vez, la ruta marítima se movió del Caribe a las aguas del istmo centroamericano y se inició, a partir de entonces, la utilización del tránsito terrestre a través del territorio de Centroamérica.

Las vulnerabilidades mencionadas dieron lugar a que los gobiernos de los países del Triángulo Norte recurrieran a los ejércitos convencionales para enfrentar esta «guerra asimétrica», militarizando así la seguridad, con lo que paradójicamente se produjo una vuelta de los militares al desempeño de cometidos de orden interno como en el pasado reciente, si bien en un contexto político muy diferente y por unas motivaciones distintas a las del periodo de los regímenes autoritarios²⁵, pero veamos someramente el inicio de la intervención militar en la reciente historia de estos países.

Los conflictos armados internos

La participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en misiones de seguridad interior viene de los años sesenta y los setenta del siglo pasado, cuando se asentó el principio del enemigo interior –la conocida Doctrina de Seguridad Nacional– y los regímenes militares establecidos coparon la seguridad interna de los países, especialmente en el Cono Sur americano. En el

²⁴ GÓMEZ HECHT, Juan Ricardo y NAVIDAD GUILLÉN, Jaime Antonio: «Los Pos-conflictos. Estabilización y construcción de la Paz, Perspectivas desde El Salvador y España», IEEE, mayo de 2015, disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2015/DIEET05-2015_Postconflictos_ElSalvador_Espana_VariosAutores.pdf>.

²⁵ ALDA MEJIAS, Sonia: «La participación militar en el combate contra la violencia», en *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica, Cuaderno de Estrategia n.º 158*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid 2013, disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_158.html>.

caso centroamericano, en cambio, como señala Daniel Matul²⁶, «no se habla en realidad de la adopción de una doctrina de seguridad nacional sino que se trata de una virtual militarización de las instituciones estatales y de la vida política y social. Fue más bien un proceso en el que se cohesionaron políticamente las élites civiles (primordialmente productivas y empresariales) y las militares (que dirigían directamente el Estado), en contra de la amenaza que significaban los grupos insurgentes, al punto de que no podía distinguirse uno del otro.

En la gestación de los conflictos centroamericanos se encuentra el fuerte control que tradicionalmente ejercía la oligarquía agrícola sobre el Estado, en la forma de un poder autocrático que utilizaba al Ejército como herramienta para el control social. En estos países predominaba un sistema político exclusivo, ya que descansaba en los grupos política y económicamente más poderosos del país. Las posibilidades reales de que otros grupos (especialmente los indígenas) pudiesen actuar políticamente dentro del sistema eran bastante reducidas²⁷.

Entre 1960 y 1970, las condiciones políticas de estos países tendieron a recrudecerse. En 1960, estalló la guerra civil en Guatemala. Fue un conflicto armado que se produjo en el marco de la Guerra Fría. La creciente pobreza, la corrupción en las instituciones públicas y la militarización del país dieron paso al surgimiento de grupos armados que desde su ideología marxista peleaban por un futuro sin desigualdades.

El conflicto guatemalteco se inició cuando un grupo de militares jóvenes intentaron sin éxito derrocar al presidente Miguel Ydígoras Fuentes. Los militares que no aceptaron el indulto que les ofreció el gobierno formaron un grupo guerrillero apoyado por miembros del Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) y del Partido Comunista. De esa alianza nacieron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR). Las FAR quedaron prácticamente neutralizadas en 1968, y cada facción continuó la lucha por su cuenta. A finales de los setenta, la guerrilla se reorganizó bajo el nombre de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El periodo que va de 1978 a 1982 se conoce en Guatemala como la época de la violencia. Se suceden desapariciones y asesinatos selectivo de los principales líderes políticos opositores al gobierno y en el área rural, el Ejército pone en marcha la política de «Tierra Arrasada» que, según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, contabilizaría más de 600 masacres hacia la población civil, en su mayoría indígena.

²⁶ MATUL, Daniel y RAMÍREZ, Alonso: «El proceso de paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: los casos de Guatemala y Nicaragua», disponible en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=9581&opcion=documento>>.

²⁷ Matul *et al.*: *ibídem*.

La guerra civil finalizó el 29 de diciembre de 1996, durante la presidencia de Álvaro Arzú, con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, poniendo fin así a 36 años de conflicto armado que arrojó un saldo de más de doscientos mil asesinados.

En Nicaragua, la política de continuidad y el pacto existente entre la dictadura y la oligarquía empezó a desgastarse gradualmente²⁸. La descomposición de la débil institucionalidad nacional se vio acelerada por la aparición del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), un grupo insurgente de izquierda que supo aprovechar diversas situaciones coyunturales para generar un estado de crisis para el gobierno de Anastasio Somoza, quien fue perdiendo soportes políticos, se enfrentó al partido conservador y a sectores de la Iglesia, hasta quedar internacionalmente aislado. Este conflicto tuvo su momento culminante cuando el dictador asesinó a Pedro Joaquín Chamorro, director y propietario de *La Prensa*, el periódico más importante del país.

Finalmente, en julio de 1979 triunfó la revolución y fue derrocada la dictadura de Somoza; el FSLN tomó el poder en un país devastado por la guerra civil. «Desde inicios de la década de 1980, el FSLN se vio forzado a combatir a una oposición bien financiada desde fuera por Estados Unidos, en dos frentes: uno político y otro militar. Políticamente, sectores de la oligarquía, junto con la Iglesia católica y otros grupos que no lograron converger con la política sandinista, iniciaron un largo proceso de oposición política pacífica, corroyendo desde adentro la política nacional. Militarmente, la Resistencia Nicaragüense (Contra) reactivaba la guerra civil»²⁹. Estados Unidos organizó en 1981 un ejército contrarrevolucionario en territorio hondureño con los remanentes de la Guardia Nacional y los campesinos descontentos con el sandinismo. Este ejército llegó a contar hasta con 17.000 efectivos que recibieron instrucción, dinero y armamento que incluyó misiles antiaéreos. A partir de 1984, el régimen sandinista los expulsó del país y se refugiaron en Honduras³⁰.

En El Salvador, la guerra civil se inició tras producirse una división en las filas militares que derivó en un cruento enfrentamiento armado, en marzo de 1972, entre fracciones del mismo Ejército. En 1979 se produjo una nueva rebelión dentro del Ejército, cuando un grupo de militares liderados por el coronel

²⁸ Como indica Joaquín Villalobos en «Bandidos, Estado y Ciudadanía», *Revista Nexos*, 1 enero 2015, en 1926 Augusto César Sandino enfrentó eficazmente con su ejército guerrillero a los marines estadounidenses que ocupaban Nicaragua hasta obligarlos a retirarse en 1933. Durante la intervención las tropas estadounidenses fundaron, entrenaron y financiaron a la Guardia Nacional y la dejaron bajo el mando del general Anastasio Somoza García. En febrero de 1933 Sandino firmó la paz con el presidente Juan Bautista Sacasa, pero un año más tarde fue asesinado por el general Somoza, quien derrocó a Sacasa y estableció una dictadura que duró 45 años.

²⁹ Matul *et al.*: *op. cit.*

³⁰ VILLALOBOS, Joaquín *op. cit.*

Adolfo Majano expulsó al general Carlos Humberto Romero de la Presidencia de la República y formaron la Junta Revolucionaria de Gobierno. En 1980 aumentó la represión estatal y se incrementaron las acciones violentas de las organizaciones subversivas unificadas dentro del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). En el mes de marzo fue asesinado el arzobispo de San Salvador, monseñor Oscar Arnulfo Romero, después de haberle exigido al régimen salvadoreño el cese de la represión gubernamental. El objetivo del FMLN era tomar el poder a través de la vía armada, sacar a los militares del control del gobierno e instaurar una sociedad de corte socialista³¹.

Por su parte, Honduras, no se encontraba en guerra civil, pero su gobierno autoritario aliado de Washington permitió el establecimiento de la Contra nicaragüense en su territorio y era acusado de represión política contra disidentes.

Con la llegada de Ronald Reagan al poder en EE.UU., en 1981, en un escenario de guerra fría y luchas geopolíticas entre EE.UU. y la URSS, se pone en marcha una política exterior de contención de la Unión Soviética antirrevolucionaria y contraria a la expansión del comunismo en América. Vista la caída de Nicaragua a manos sandinistas y la amenaza de efecto dominó, se decide apoyar desde Washington a los otros gobiernos para enfrentar la lucha contra los grupos subversivos.

A lo largo de la década de los 80, la región centroamericana se hallaba ensangrentada por distintos conflictos internos, principalmente entre gobiernos autoritarios y milicias paramilitares de corte conservador y anticomunista –la Contra nicaragüense, los Escuadrones de la Muerte en El Salvador, las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) en Guatemala– contra grupos insurgentes en su mayoría de izquierda. A mediados de la década, «los conflictos armados en Centroamérica eran generalizados y amenazaban con trascender las fronteras nacionales de aquellos países que no estaban todavía directamente involucrados (Honduras y Costa Rica). El estado de conflagración general constituía una amenaza a la seguridad regional. Por ello, los presidentes centroamericanos decidieron involucrarse y se pudo dar cabida a los procesos de paz»³².

El proceso de paz de Centroamérica

El proceso de paz comenzó su andadura con la Declaración de Esquipulas de mayo de 1986, una iniciativa impulsada por cinco presidentes de Centroamérica en la reunión que mantuvieron en la ciudad guatemalteca del mismo nombre, para encontrar una solución pacífica a los conflictos sobre el terreno ya abonado por el Grupo de Contadora, entre 1983 y 1985. El 7 de agosto de 1987, los mandatarios de Guatemala, Vinicio Cerezo; El Salvador, José

³¹ Gomez Hecht *et al.*: *op. cit.*

³² Matul *et al.*: *op. cit.*

Napoleón Duarte; Nicaragua, Daniel Ortega; Honduras, José Azcona Hoyo y el presidente de Costa Rica, Óscar Arias, firmaron el Acuerdo de Esquipulas II, en el que se establecía el Procedimiento para obtener la paz firme y duradera en Centroamérica. Se trataba de negociaciones que resultaron en compromisos tangibles por parte de todos los Estados para alcanzar, de forma continua y efectiva, la paz en la región. Este conjunto de acuerdos fueron verificados y seguidos por organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

El primer país en finalizar el periodo revolucionario fue Nicaragua. En 1988 comenzaron las conversaciones para un proceso de paz que culminaron en febrero de 1990. En la convocatoria electoral celebrada en el mes de abril triunfó inesperadamente la Unión Nacional Opositora (UNO), coalición de 14 partidos que estaba encabezada por Violeta Barrios de Chamorro –la viuda del dueño del diario *La Prensa* y opositor al régimen de Somoza, Pedro Joaquín Chamorro–. Con el traspaso del poder a Doña Violeta se puso fin al periodo revolucionario. Tras los gobiernos del Partido Liberal Constitucionalista (PLC) de Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, el Frente Sandinista de Liberación Nacional ganó, en el año 2006, las elecciones de la mano de Daniel Ortega. Así y tras más de 15 años, los sandinistas volvieron al poder, aunque ahora dentro de un nuevo contexto para Latinoamérica y para el mundo.

El Salvador se incorporó a la paz en 1992; Guatemala lo haría unos años más tarde, en 1996, cuando la guerrilla finalmente depuso las armas y el 29 de diciembre de ese mismo año se firmó el Acuerdo de Paz firme y duradera en presencia del secretario general de la ONU, Boutros-Ghali, poniéndose fin con ello a 36 años de guerra civil. Al año siguiente se iniciaría la conversión de la URNG en partido político legal.

Además de los buenos oficios de los mandatarios centroamericanos, en el proceso de pacificación influyeron, sin duda, las tendencias externas del entorno, democratizadoras y de desmilitarización, entendida como la reducción del tamaño de las FAS, de sus prerrogativas, influencia política y autonomía. Al mismo tiempo se impulsó la desmilitarización en la región y se abogó por la separación de las funciones policiales de aquellas propias de la defensa nacional (Tratado Marco de Seguridad Democrática 1995). Se inició el despliegue de policías de corte democrático, subordinadas al Estado de Derecho y encarnando los valores de respeto a la dignidad y a los DDHH.

El posconflicto

El proceso de paz fue satisfactorio³³; en los tres países en los que hubo conflicto armado interno se llegó a una finalización definitiva de los mismos.

³³ Los acuerdos establecían diez puntos para la consecución de la paz: 1/ Reconciliación Nacional (diálogo, amnistía y reconciliación nacional); 2/ Cese de hostilidades; democrati-

Tanto los paramilitares como los grupos revolucionarios fueron desmovilizados. La conflictividad social denota, no obstante, que quedaron problemas sin resolver que están produciendo violencia e inseguridad en la población centroamericana. Una serie de factores del proceso posconflicto no se administraron adecuadamente y han generado un alza del crimen, la violencia y la inseguridad y han obstaculizado el proceso de consolidación de la paz y el desarrollo de estos países. Muchas de las condiciones acordadas entre los actores involucrados han sido incumplidas.

En el ámbito político, el Tratado de Esquipulas daba a las guerrillas estatus de partidos políticos, de manera que depusieran las armas y pudieran participar en elecciones democráticas libres. Se celebraron comicios en todos los países. En la convocatoria de 1990 en Nicaragua venció Violeta Chamorro frente a la candidatura encarnada por el líder sandinista Daniel Ortega, quien se vio obligado a entregar el poder pacíficamente, si bien en el futuro volvería a obtener la presidencia, esta vez por vía democrática. En El Salvador gobernó en los primeros años la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) pero posteriormente se han sucedido dos gobiernos democráticos del FMLN, el del presidente Mauricio Funes (2009-2014) y el actual del presidente Salvador Sánchez Cerén. En Guatemala no ha habido hasta la fecha ningún gobierno de la URNG por no haber obtenido los votos suficientes, pero la antigua guerrilla sí cuenta con representación parlamentaria.

En el ámbito de la seguridad prevaleció la tendencia a la desmilitarización de las sociedades, entendida como la reducción del tamaño de las Fuerzas Armadas, de sus prerrogativas, influencia política y autonomía, de impacto significativo en Centroamérica. En Guatemala y en El Salvador se separaron exitosamente las funciones de la seguridad pública y la defensa nacional, asignándoselas a dos instituciones diferentes: la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fuerza Armada, mandato que en el caso salvadoreño se positivó en la Constitución de 1983, art. 59 y un decreto legislativo de 1992 creó la Policía Nacional Civil; en Guatemala, una ley orgánica de 1997 desarticuló los cuerpos de seguridad tutelados por el Ejército y estableció la nueva Policía Nacional; y en Honduras, la cámara legislativa aprobó en 1998 la separación efectiva de las Fuerzas Armadas de la Fuerza de Seguridad Pública.

Las nuevas policías civiles estaban fundadas en los principios policiales modernos de corte democrático, subordinadas al Estado de derecho y en-

zación (libertad de prensa, pluralismo político y partidista, derogación de situaciones como estado de emergencia o excepción); 3/ Elecciones libres; 4/ Cese de la ayuda a las fuerzas irregulares o a los movimientos insurreccionales; 5/ No uso del territorio para agredir a otros Estados; 6/ Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento; 7/ Refugiados y desplazados; 8/ Cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; 9/ Verificación y seguimiento internacional (Comisión internacional de verificación y seguimiento, respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento); 10/ Calendario de ejecución y compromisos.

carnando los valores de respeto a la dignidad humana e integradas mayoritariamente por efectivos que provenían de sectores civiles sin conexión con el conflicto.

La Policía Nacional Civil de El Salvador que se creó en 1993 estaba inicialmente conformada en un 60% por personal ajeno al conflicto armado y un 20% procedentes de cada una de las partes combatientes, con lo que se les daba participación a las partes y esto suponía al mismo tiempo un modo de que se vigilaran entre ambas. Ya a partir de 1995, los observadores de la Misión de ONU para El Salvador (ONUSAL) percibían que la PNC se estaba desviando de su concepción y espíritu originario y advertían que podía convertirse en una estructura de poder cerrado, debido en parte al retraso en instaurar las unidades de control interno y externo. Para el año 1999 ya se habían detectado estructuras de crimen organizado dentro de la PNC y una gran cantidad de policías estaban involucrados en hechos delictivos relevantes y grupos de corte criminal. El propio presidente de la República reconoció en 2011 la gravedad de esta situación cuando, con ocasión de la Conferencia Internacional sobre Seguridad en Centroamérica, confirmó la infiltración del crimen organizado en la PNC³⁴.

Las reformas de las Fuerzas Armadas que se llevaron a cabo en cumplimiento de los acuerdos de paz establecían que su misión principal estaba orientada hacia la defensa de la soberanía e integridad territorial, respeto a los derechos humanos, subordinación al poder civil y carácter apolítico. Se suprimieron algunas unidades de la Fuerza Armada que se consideraba que ya no eran necesarias en el nuevo contexto. Concretamente en El Salvador se suprimió la Policía de Hacienda y la Guardia Nacional, con el traslado de sus efectivos al ejército; se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia y se creó un Organismo de Inteligencia del Estado. También se disolvieron los BIRIS (Batallones de Infantería de Reacción Inmediata).

El total de desmovilizados en El Salvador fue de 11.000 excombatientes del FMLN; 47.520 miembros paramilitares de servicios territoriales y defensa civil y 8.492 efectivos de los Cuerpos de Seguridad Pública. En la parte negativa, la desmovilización de cantidades de combatientes dejó en la calle a numeroso personal entrenado en el uso de las armas y con experiencia en combate, que fue aprovechado por las organizaciones criminales. Parte de los desmovilizados se pondrían al servicio de estas organizaciones como un modo de subsistencia.

Asimismo, al finalizar el conflicto se inició el desarme de los combatientes, si bien este proceso fue menos exitoso que el de desmovilización, ya que hubo algunas dudas de los protagonistas sobre la confianza en la entrega total del armamento, no tanto con el fin de utilizarlo sino con el de guardar un as en la manga para el caso de que se torciera el proceso de paz. De hecho,

³⁴ Gómez Hecht *et al.*: *op. cit.*

en febrero de 1995, el entonces ministro de Defensa salvadoreño manifestó que aproximadamente 300.000 armas de uso militar habrían quedado en manos civiles. La disponibilidad de cantidad de armas en manos de la población fue un factor relevante en la generación de la espiral de violencia, criminalidad e inseguridad que se ha vivido en Centroamérica en la etapa posconflicto. Tras el desarme se ha producido una escalada en los niveles de criminalidad, existe un contexto de inseguridad que hace que se justifiquen medidas como el gasto en armas o servicios de seguridad privada en hogares y comercios³⁵.

Por lo que a la reinserción se refiere, hubo programas para excombatientes de ambas partes. Algunos aprovecharon las oportunidades que les ofrecieron para salir adelante, otros, en cambio, prefirieron vender las tierras, herramientas y maquinaria que se les había entregado. Finalmente, algunos han recurrido a actividad ilegales (incluyendo narcotráfico y tráfico de personas), un ámbito en el que la experiencia militar se convierte en un conocimiento valioso y apreciado.

Aparte de la problemática violenta de la etapa posconflicto y su vinculación con los aspectos pendientes en materia de seguridad, es importante recalcar el peso que tiene el tema de la impunidad. El sistema judicial de estos países es, por su ineficiencia, uno de los puntos de mayor preocupación antes y después de los acuerdos de paz. En el marco de la sociedad posconflicto, existen límites a la labor del Estado en esta materia debido al debilitamiento económico y fiscal que, a su vez, genera niveles crecientes de desconfianza. Además, la escasa capacidad de los poderes públicos para dar garantías del cumplimiento de la ley facilita la presencia de conductas ilícitas y formas de criminalidad organizada que incluso trascienden las fronteras. En definitiva, no se han hecho los esfuerzos suficientes para acabar con la impunidad y permisibilidad del sistema³⁶.

También la agenda pendiente de la paz en el contexto económico-político, por ejemplo, se ha convertido en una puerta a una nueva forma de conflictividad social, que es marcadamente distinta de la anterior y que define el periodo posconflicto como uno tanto o igual de violento que el anterior. El conjunto de la región –particularmente el Triángulo Norte– se encuentra al borde de una catástrofe humanitaria que afecta a un volumen de población considerablemente mayor que los conflictos políticos de los años 80³⁷.

En el ámbito socio-económico, la desigualdad social existente en estos países fue y es una condición transversal de la conflictividad social. Los procesos de paz, en sus diferentes formas, intentaron obtener una resolución

³⁵ Gomez Hetch *et al.*: *op. cit.*

³⁶ Matul: *op. cit.*

³⁷ Sepúlveda: *op. cit.*

parcial o total a las causas que originan la desigualdad, pero con poco éxito³⁸. Las desigualdades de la población siguen siendo muy marcadas. En Nicaragua, por ejemplo, un 46,1% de la población se cataloga como pobre, estando un 14,9% en extrema pobreza, mientras tanto un 45% del ingreso nacional pertenece al 10% más rico de la población.

En Centroamérica, el tema agrario es importante. La única alternativa viable para un desarrollo justo es el acceso equitativo a la tierra. En Guatemala, por ejemplo, si bien hubo un apartado dedicado al tema agrario en los acuerdos de paz, la distribución de la tierra sigue siendo alarmantemente desigual. En Nicaragua, no hubo siquiera un acuerdo sobre la materia, excepto en beneficio de excombatientes desmovilizados del Ejército Popular Sandinista (EPS) y la Contra. Incluso para estos, no se han cubierto las condiciones negociadas al punto de que ha habido reclamos, muchos de ellos por grupos armados de exmiembros de la Contra, del ejército o de alianzas de estos, reclamando el cumplimiento de los acuerdos³⁹.

Finalmente es de destacar, por la incidencia negativa que posteriormente tendrá en el tema de las pandillas, que concretamente en el caso de El Salvador quedó pendiente la reforma del sistema penitenciario, ya que esta lamentablemente no estuvo contemplada dentro de los acuerdos de paz. Durante la etapa posconflicto este sistema ha sufrido un proceso de descomposición, corrupción y deficiente control que ha permitido que organizaciones criminales, sobre todo las pandillas, se adueñen de los centros penitenciarios y desde su interior extiendan las actividades ilícitas dentro y fuera de las fronteras nacionales, agravando la situación de violencia y criminalidad del país. Entre las causas de este deterioro destaca la saturación del sistema carcelario. De hecho, entre 1992 y 2013 la población de internos se incrementó en un 600% debido a las prácticas represivas de detención indiscriminada de sospechosos que se han estado efectuando en los últimos años.

Participación actual de las Fuerzas Armadas en misiones de seguridad interior

El hecho de que en la actualidad se esté utilizando a los Ejércitos en misiones de seguridad interior, especialmente en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, lleva a preguntarse si es la opción correcta, dada la historia de dictaduras militares que se ha vivido en buena parte de la región y la creciente autonomía que habían adquirido muchos Ejércitos en las décadas de los años setenta y ochenta. Sin embargo, la pregunta que habría que hacerse es si frente a una situación límite, cuando el riesgo de que el poderío de los narcotraficantes y de los grupos criminales se siga incrementando de

³⁸ Matul: *op. cit.*

³⁹ *Ibíd.*

forma exponencial y conduzca a las naciones a situaciones de «Estados fallidos», gracias a una corrupción y a una violencia constante, cabe alguna otra alternativa y cuáles serían los riesgos y los costos si esto no se produce⁴⁰.

Las fuerzas armadas se habían replegado a sus cuarteles. Sin embargo han sido llamadas por los gobiernos para colaborar con las policías civiles en el mantenimiento del orden interno, debido por una parte a la situación de violencia que se ha desatado, y por otra, a los casos de corrupción y de infiltración de personal criminal o próximo a los cárteles del narcotráfico y a las pandillas que se han detectado en las fuerzas de seguridad. De conformidad con los resultados de encuestas que se han realizado en los tres países del Triángulo Norte, la institución militar es casi la más valorada por la opinión pública, razón por la cual su cooperación con las fuerzas policiales cuenta con la aquiescencia de la población civil. No en vano, son las Fuerzas Armadas las que otorgan la continuidad en estos países y las que cuentan con mayor ascendiente entre una población que vive con miedo y que en muchos casos se está viendo obligada a emigrar en búsqueda de mayor seguridad para ellos y sus familias. Este drama afecta más a sectores desfavorecidos que no se pueden costear los servicios de seguridad privada a los que recurren ciudadanos más pudientes.

Al mismo tiempo, las misiones de seguridad interior no se han traducido en poder político para las Fuerzas Armadas centroamericanas y en ningún caso estas han presionado para obtener más poder a cambio de los servicios prestados; los militares no tienen aspiraciones políticas y se quejan de que sus soldados no están formados para desarrollar misiones de seguridad interna; desconocen los mecanismos legales y administrativos a utilizar en los casos de detención de sospechosos, e incluso se les está teniendo que dar formación en materia de derechos humanos⁴¹. Pese a estos inconvenientes, la participación de los militares en misiones de seguridad interior, aunque sea de manera compartida, si les «proporciona a los mandos espacios de autonomía funcional y corporativa mediante la acumulación de misiones, lo que no es un problema si es el poder civil el que toma las decisiones y si existe un control político e institucional sólido»⁴².

También esta circunstancia les está sirviendo a los militares para incrementar sus efectivos y su presupuesto, sobre todo en el capítulo de personal, que ya llega al 65% aproximadamente. Los militares estiman que el incremento

⁴⁰ MALAMUD, Carlos: «La evolución de la seguridad y defensa en la comunidad iberoamericana», Monografía del CESEDEN, n°. 101, 2008, disponible en <http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/monografias/ficheros/101_LA_EVOLUCION_DE_LA_SEGURIDAD_Y_DEFENSA_EN_LA_COMUNIDAD_IBEROAMERICANA..pdf>.

⁴¹ Entrevistas con representantes militares de los países del Triángulo Norte centroamericano.

⁴² PION-BERLIN, David: «Militares y democracia en el nuevo siglo», <www.nuso.org/articulos/3493>.

salarial es muy necesario para contrarrestar la corrupción, ya que una de las razones que se estima le abre la puerta a esta práctica –más arraigada en la policía que en las Fuerzas Armadas– es precisamente la baja remuneración. De ahí la necesidad de aumentar los emolumentos.

De hecho la cuantía de los presupuestos de los tres países del Triángulo Norte se ha incrementado invariablemente en los últimos cinco años, dadas las condiciones de cuasi guerra civil que se están viviendo y la necesidad que tienen de incrementar efectivos y renovar los equipos de sus fuerzas armadas. Entre 2011 y 2015, el presupuesto de El Salvador ha pasado de 143,3 a 148,4 millones de dólares (0,6% del PIB); el de Guatemala ha subido de 198 millones de dólares (0,33% PIB) en 2011 a 266 (0,48% del PIB) en 2015, pero el que más se ha incrementado de los tres y con diferencia ha sido el de Honduras, que en 2011 era de 141 millones de dólares (0,87% del PIB), y en 2015 de 330 millones de dólares (1,70% del PIB). Para 2016, el presupuesto hondureño ha crecido un 55% con respecto al del año anterior, ascendiendo a 600 millones de dólares USD (3,09% del PIB)⁴³.

Los militares son conscientes de las dimensiones del desafío que supone el crimen organizado y las limitadas capacidades policiales de la mayoría de los países. Por ello están colaborando en combatir a las organizaciones criminales, perseguir a sus integrantes, frenar los tráfico ilícitos e incluso cortar los flujos financieros, al tiempo que paradójicamente existe renuencia a contemplar el problema como un asunto de defensa nacional. Cada día se evidencia más que la frontera entre seguridad interior y defensa exterior es crecientemente porosa, llega prácticamente a desaparecer en el caso centroamericano. En suma, se está utilizando el brazo militar del Estado para combatir asuntos de estricta seguridad pública⁴⁴.

A diferencia de la violencia vivida durante el conflicto armado, basada en la lógica de la guerra convencional, en donde dos bandos claramente definidos realizaban la mayoría de las operaciones militares, en la actualidad la expresión violenta de los conflictos se caracteriza por su atomización en múltiples disputas distribuidas a lo largo de los países afectados⁴⁵.

La violencia social transcurre ahora por canales claramente despolitizados, de forma que, a diferencia de la violencia armada previa, en que ambos bandos esbozaban políticamente proyectos nacionales, una parte importante de la actual, se encuentra notablemente despolitizada. Aparte de ciertos focos de conflictividad, ligada primordialmente al tema agrario, el reconocimiento efectivo de los derechos humanos y el medioambiente, la violencia social en el istmo –crimen organizado, narcotráfico, descontento social, pandillas

⁴³ Jane's Sentinel Security Assessment.

⁴⁴ SEPULVEDA, Isidro: *Panorama Geoestratégico 2016*.

⁴⁵ Matul: *op. cit.*

juveniles, etc.– ya no responde a razones de carácter ideológico⁴⁶; ahora se ha convertido en violencia criminal y en el mayor problema regional, sobre todo por el crecimiento y la actuación de las maras.

Las maras, un espacio intermedio entre las pandillas tradicionales y los grupos armados

El fenómeno que está generando en estos momentos la mayor violencia, muchos de los crímenes y la creciente inseguridad que se vive en el Triángulo Norte es el de las pandillas o maras, responsables del 60% de los homicidios que se comenten en la zona. El problema de las maras constituye el mayor problema de seguridad en especial en El Salvador y Honduras, y algo menos en Guatemala; en este país es casi más acuciante el problema del narcotráfico, debido a su vecindad con México lo que convierte este territorio en una extensión de la actividad de los cárteles mexicanos y de disputa por las rutas de tránsito.

La actividad de las pandillas ha revitalizado los niveles de violencia en una región en la que la violencia siempre ha estado presente, como ya hemos visto anteriormente, y se ha convertido en un problema serio en América Central. Aunque tiene origen en las realidades específicas de los países de la región, también se vincula con los problemas de las comunidades de inmigrantes centroamericanos que hay en América del Norte y con el creciente fenómeno mundial de las pandillas juveniles.

Este factor de inestabilidad supone para algunos analistas⁴⁷ una gran amenaza para el Estado y de ahí que se teman una deriva hacia grupos armados ilegales, mientras que para otros estudiosos del tema⁴⁸, pocas pandillas representan un desafío directo para las incipientes democracias centroamericanas, lo cual desdibuja la equiparación que en algunos casos se hace de las maras con otros grupos armados y señala la necesidad de analizar el fenómeno de las maras desde un punto de vista más específico. Hasta la fecha no se han encontrado las políticas adecuadas para enfrentar este fenómeno.

De las pandillas tradicionales al surgimiento de las maras

Haciendo historia sobre el origen y evolución del fenómeno de las maras vemos que desde los años 60 en Centroamérica, así como en otras partes de América Latina, las agrupaciones de adolescentes y jóvenes surgen de ma-

⁴⁶ Matul: *op. cit.*

⁴⁷ Von SANTOS, Herard: «Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: perspectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025», *Revista Policía y Seguridad Pública*, El Salvador, año 2014, vol. 2 nº. 4, julio-diciembre.

⁴⁸ HAZEN, Jennifer, M.: «Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados», *International Review of the Red Cross*, junio de 2010, pág. 3.

nera proporcional al crecimiento de barrios y colonias marginales que nacen al hilo del proceso de urbanización; con la consecuente destrucción de las formas de vida tradicionales y las bases de subsistencia agraria.

Desde los años 70, existían pandillas que tenían como actividad principal la escritura de grafitis y la realización de asaltos ocasionales a personas o comercios pequeños que rondaban su zona de influencia. Se trataba de una respuesta colectiva de los jóvenes a su difícil situación vital. Hasta los años 80, estos jóvenes se agrupaban en formaciones de vida relativamente corta y con estructuras informales. Las disputas entre estos grupos juveniles eran relativamente raras a causa de su fugacidad, lo que impedía además que se generaran sentimientos de pertenencia a un grupo. Estas pandillas tendían a desaparecer, a medida que sus miembros crecían, rebasaban los años de juventud y cambiaban de vida.

Las pandillas, como señala Carolina Sampó⁴⁹, «comenzaron su transformación identitaria y de comportamiento a raíz de la influencia de mareros deportados de Los Ángeles (EE.UU.) a finales del siglo XX. En consecuencia, las raíces de las maras deben buscarse en la exclusión social sufrida por los inmigrantes centroamericanos en EE.UU., que habían dejado su tierra huyendo de prolongadas guerras civiles, entre los años setenta y ochenta. El drama fue que muchos jóvenes de la diáspora sufrieron violencia étnica y para protegerse de la misma ingresaron en las pandillas mexicanas o formaron la propia. Como señala Gómez Hecht y Navidad Guillén en su estudio posconflicto⁵⁰, el fenómeno migratorio tuvo efectos negativos en la población centroamericana, no solo para los jóvenes que se fueron sino también para los que se quedaron. Se generó desintegración familiar al desplazarse los padres y dejar a los hijos en sus países de origen. Al mismo tiempo, las remesas del exterior hicieron que mejorara la condición económica de los jóvenes y que estos ya no necesitaran trabajar ni tampoco quisieran cruzar la frontera para reunirse con sus padres o familiares.

Ante la actividad desarrollada por las maras en California, a mediados de los años 90 y coincidiendo con los procesos de paz, EE.UU. puso en marcha una política de deportaciones masivas. «Las estrictas leyes antipandillas impulsadas por el gobierno estadounidense terminaron por poblar las cárceles de California de jóvenes condenados por delitos penales y graves. En 1994, bajo el lema “tres faltas y estás acabado” (*Three strikes and you're out*), el tiempo de condena carcelaria para los delincuentes sentenciados por tres o más delitos se elevó considerablemente. Como la relación entre inmigración y delincuencia juvenil parecía evidente para el gobierno de los EE.UU., en 1996, el Congreso optó por endurecer las penas relativas a la ley de inmigración⁵¹.

⁴⁹ SAMPÓ, Carolina: «Las maras centroamericanas, raíces y composición», Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

⁵⁰ Gómez Hecht *et al.*: *op. cit.*

⁵¹ SAMPÓ, Carolina: «Las maras centroamericanas, raíces y composición», Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires 2009, pág. 5.

Fue entonces cuando la deportación se convirtió en una herramienta para eliminar un problema cada vez más acuciante: el de los jóvenes pandilleros. Así, los ciudadanos no estadounidenses sentenciados a más de un año de prisión, pasaron a ser repatriados, al tiempo que la lista de delitos sujetos a deportación se vio fuertemente engrosada. Como resultado, entre los años 2000 y 2004 alrededor de 20.000 jóvenes centroamericanos fueron enviados a países que apenas conocían, considerando que la mayoría de ellos se había instalado en Estados Unidos siendo muy pequeños⁵². Como apunta Ana Arana⁵³ «muchos de ellos (deportados) eran angloparlantes nativos que habían llegado a Estados Unidos a edad muy temprana, pero que nunca se tomaron la molestia de procurarse la residencia legal o la ciudadanía».

Lo más pernicioso fue que los deportados habían pertenecido a pandillas en los EE.UU. e importaron esa cultura a su regreso. Muchos de ellos tenían antecedentes criminales y sin posibilidad de ser juzgados, por no haberse cometido los delitos en sus países de origen sino en EE.UU. «Estos jóvenes encontraron un contexto político y social que les era funcional: gobiernos en reconstrucción, luego de décadas de guerra civil, que intentaban desarrollar la transición a la democracia de forma ordenada, que carecían de medios para incluir socialmente a los jóvenes recién llegados que aún no formaban parte de las maras y que no tenían idea de cómo hacerle frente a un fenómeno que desconocían. Es importante recalcar que las autoridades inmigratorias no enviaban los prontuarios de los deportados a los gobiernos centroamericanos, ni tampoco explicaban el por qué de su expulsión del territorio estadounidense. Fue en este contexto que «Las políticas de deportación desempeñaron un papel importante en la evolución de las pandillas de la región centroamericana y un papel clave en la “transnacionalización” del problema»⁵⁴.

Las maras MS13 y Barrio 18

La MS13⁵⁵ fue fundada en Los Ángeles en los años ochenta. Muchos de los refugiados terminaron viviendo en su mayoría en los barrios mexicanos del oriente de Los Ángeles. Mientras las pandillas mexicanas reinaban en el bajo mundo local, los inmigrantes, endurecidos por la guerra, fácilmente se organizaron en grupos rivales. El más fuerte de ellos se llamó la Mara Salvatrucha. El nombre «mara» es un término centroamericano utilizado para pandilla; «salva» se refiere a El Salvador; «trucha» significa en argot «inteligente» o «agudo». Inicialmente esta mara solo admitía salvadoreños, pero

⁵² SAMPÓ, Carolina: *op. cit.*

⁵³ ARANA, Ana: «How the Street Gangs Took Central America», *Foreign Affairs*, May/June 2005.

⁵⁴ Sampó: *op. cit.*, pág. 6.

⁵⁵ Insight Crime.

pronto se expandió a otras nacionalidades y luego a otras ciudades. La MS se convertiría en la MS13, en honor y reconocimiento a la protección que les había brindado la mafia mexicana, «la M», como se denominaba y una de las más legendarias pandillas de California; los salvadoreños incorporaron el número el 13, que es la posición de la letra M en el alfabeto. La MS13 es la pandilla más grande de la región. La migración centroamericana hacia otras partes de Estados Unidos, como el área de Nueva York y Washington D.C., también contribuyó a la expansión de la MS13 en Estados Unidos. Los vínculos de la MS13 con la trata ilegal de personas desde Centroamérica han contribuido a fortalecer la posición de la pandilla en el panorama criminal de México, especialmente en la región fronteriza del sur.

La Pandilla Callejera 18, también conocida como «Barrio 18», le debe su nombre a la calle en la que nació –18th Street–. Se trata de una de las pandillas más grandes del hemisferio occidental. Al igual que su rival, la MS13, Barrio 18 tiene células que operan desde Centroamérica hasta Canadá, incluyendo Estados Unidos. Con miles de miembros a través de cientos de kilómetros, e intereses en diversas actividades ilícitas, Barrio 18 es una de las más importantes amenazas criminales emergentes en la región. No obstante, es cuestionable hasta qué punto sus diferentes unidades se coordinan a través de las fronteras, o incluso dentro de una misma ciudad. Aunque algunos remontan sus orígenes a finales de los años cincuenta, el grupo comenzó a tomar su forma actual en los años setenta, después de desgajarse de la pandilla Clanton 14th Street. Originalmente, muchas células del grupo, conocidas como «clikas», estaban compuestas exclusivamente por los inmigrantes mexicanos que vivían en el sur de California. Sin embargo, cuando otras nacionalidades latinas se unieron a la población inmigrante, Barrio 18 comenzó a reclutar miembros con una variedad de trasfondos, hecho que facilitaría la propagación del grupo a otros países, especialmente en Centroamérica. Las deportaciones llevaron a una afluencia repentina de los miembros de la Barrio 18 en Centroamérica y México. En 2005, Barrio 18 sufrió una escisión en El Salvador, dando lugar a dos facciones, una de las cuales es conocida como «Revolucionarios» y la otra son los «Sureños», por su herencia del sur de California.

Las maras se han enfrentado desde su creación y durante años en una guerra sin piedad. La pugna con el otro es lo que les otorga identidad, aunque en esta alteridad existe también una lucha por la defensa a muerte que cada una hace de su propio «negocio». Les une el mismo propósito: la delincuencia organizada, la posesión de drogas, el porte de armas de fuego, el robo, el homicidio, los secuestros, los delitos sexuales y la extorsión. El rasgo distintivo de las maras es la lucha por la posesión de territorio, lo que se traduce en el dominio del barrio. En general, en Centroamérica, las condiciones de vida acompañan la reproducción y el desarrollo de estos grupos de maras, adoptados muchas veces por los jóvenes como otra familia, y donde encuentran un sentimiento de pertenencia muy fuerte, ya que la familia de origen,

en una gran mayoría de los casos, se encuentra segregada y/o fragmentada. Sumado a ello, la situación se agrava, ya que estos jóvenes tienen acceso desde una edad muy temprana a drogas, alcohol y armas. Al interior de las pandillas, la violencia no está solo justificada sino legitimada.

En líneas generales, los mareros de cada una de las bandas se caracterizan por la alta dosis de violencia que ejercen entre ellos mismos y contra otras personas. Se trata de jóvenes de entre 12 y 30 años, en general procedentes de grupos marginados de la sociedad. Ingresan voluntariamente, aunque en algunos casos se pueden encontrar forzados por la realidad de su situación. Predomina el sexo masculino, si bien la participación de mujeres es cada vez mayor. Estos jóvenes encuentran en la mara un fuerte sentido de arraigo y de identidad, así como la protección del grupo y un peculiar estilo de vida, lo que ellos denominan «vida loca», basada en el sexo, drogas y dinero; la contrapartida es «hospital, cárcel y muerte»⁵⁶.

Muchos pandilleros saben o sienten que fuera de la mara no tienen muchas posibilidades de salir adelante y ante esa perspectiva piensan que más les vale vivir bien estos años de juventud, aunque al final tengan que pagar con la cárcel o incluso la muerte. Expresan su rebeldía a través de sus tatuajes, en los que incluyen una lágrima por cada uno de los asesinatos perpetrados, si bien en el último tiempo parecen preferir pasar más desapercibidos y no tatuarse, para ocultar su pertenencia a la mara ante las fuerzas de seguridad. Profesan una total devoción a su clan.

Las maras o pandillas cuentan con ritos de iniciación tanto para hombres como para mujeres. Estas, una vez aceptadas, tienen la protección de la mara, pero tienen que acatar las decisiones de los hombres, y automáticamente pierden su libertad. Las mujeres participan activamente en las iniciaciones e incluso cometen asesinatos.

La iniciación en una mara es muy violenta, para forzarles a demostrar su valor y su compromiso con la pandilla. La salida es complicada, ya que en principio el vínculo adquirido es de por vida⁵⁷. Los pandilleros expresan su sentido de pertenencia mediante símbolos relacionados con la vestimenta y la forma de hablar, además de los tatuajes. En el interior de la clika, cuenta la antigüedad y las actividades que los mareros han ido desarrollando desde su ingreso. Tienen un sistema de protección y afecto, pero también de ascensos y castigos. Su lealtad a la organización conlleva la aplicación de un código de silencio y compromiso hacia la mara, a la que tienen que defender con su vida si es preciso, con severas sanciones para quienes violan las reglas⁵⁸.

Solo hay dos formas de dejar la pandilla: la muerte o el casamiento, que es visto como el inicio de una nueva familia. La mayoría abandonan por muerte,

⁵⁶ SAMPO, Carolina Sampó: *op. cit.*

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ SAMPO, Carolina Sampó: «Las maras de Centroamérica. Raíces y composición».

por ello se dice que de una mara «técnicamente nadie sale»; la posibilidad de «calmarse» es un recurso intermedio que a veces está relacionado con el acercamiento de estos jóvenes a iglesias evangélicas. En estos casos se les exime de delinquir, aunque siguen perteneciendo a la clika y tienen que respetar los códigos⁵⁹.

Las maras de «tercera generación»

Con los años, el comportamiento violento de las maras, lejos de disminuir se ha ido recrudeciendo. Al igual que la actividad que desarrolla el narcotráfico, la de las maras ha ido evolucionando, demostrando igualmente una gran capacidad de adaptación, lo que disminuye las posibilidades de los gobiernos de conseguir su neutralización. Las maras han pasado de ser bandas callejeras centradas en la protección de lo que consideran su territorio a convertirse en organizaciones criminales transnacionales, con armas de fuego sofisticadas y presencia no ya solo en las ciudades sino prácticamente en todo el territorio nacional.

Siguiendo la conocida clasificación evolutiva elaborada por John Sullivan, las maras se han transformado a través de tres generaciones, debido a su interacción con otras pandillas y organizaciones transnacionales de crimen organizado. Como consecuencia de la globalización, la influencia de la información y la tecnología de las comunicaciones, así como la migración, las pandillas, antes locales, han incrementado su alcance a través de los barrios, ciudades y países, pasando a convertirse en transnacionales⁶⁰.

Las pandillas de primera generación son, según manifiesta Sullivan, las pandillas callejeras tradicionales, centradas exclusivamente en la protección del territorio y en la lealtad al grupo. Las pandillas de segunda generación introducen un enfoque de corte más económico, centrado en obtener beneficios del lucrativo comercio de la droga y ya no se circunscriben al barrio o clika, sino que operan en áreas geográficas más amplias que pueden incluir ciudades y países vecinos. La tercera generación de pandillas ya está globalizada y es más compleja y sofisticada; incrementa su actividad delictiva en los delitos de homicidios –asesinatos por encargo de testigos o de personas que entorpecen el desarrollo de su actividad delictiva–, distribuye drogas y ha pasado de utilizar armas blancas o escopetas artesanales y explosivos caseros a usar armamento militar, entre otros fusiles de asalto AK-47 y M16.

La sistematización del uso de la violencia y la brutalidad demostrada por las pandillas actuales es algo sin precedentes. Representan uno de los fenóme-

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ SULLIVAN, John: «Pandillas transnacionales. El impacto de las pandillas de tercera generación en América Central». *Air & Space Power Journal*, Ed. en Español, Montgomery, segundo trimestre 2008.

nos más dramáticos de la historia reciente de estos países. Estas maras de tercera generación operan como grupos entrelazados de individuos, pandillas y redes. Esta forma de trabajar en redes las convierte en un problema regional y transnacional. Las maras han extendido su esfera de influencia por toda la región y especialmente en el istmo centroamericano, donde su presencia es más fuerte desde hace una década. Los cálculos sobre la cantidad de integrantes de pandillas son muy variados, desde unos pocos 25.000 hasta la considerable cifra de 300.000 pandilleros activos en Guatemala, El Salvador y Honduras (WOLA, «Las Maras Juveniles», septiembre de 2014⁶¹).

Las maras y los grupos armados ilegales. Diferencias y similitudes

De conformidad con el estudio de prospectiva elaborado por el excapitán de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), Herbert von Santos⁶², factores como la expansión territorial que han experimentado las pandillas de última generación descritas, el conjunto de su actividad delictiva, su tendencia a romper el orden social establecido, su capacidad para desplazar y sustituir el control estatal y su falta de escrúpulos para acabar con la vida del ser humano son razones suficientes para pensar que existen muchas probabilidades de que estos grupos muten hacia grupos armados ilegales.

Otros analistas, sin embargo, estiman que⁶³ si bien la denominación, o mejor, categoría de «grupo armado no estatal» engloba a numerosos grupos, tales como las pandillas, las milicias, los grupos rebeldes, los insurgentes, los terroristas y las organizaciones criminales, las pandillas no se deben calificar de grupos armados ilegales, ya que no lo son ni por las características de su organización, no jerarquizada, ni tampoco por los objetivos que persiguen con su comportamiento delictivo, que difieren de los que se trazan los grupos armados.

Así, la mayoría de las pandillas no tienen una red de mando unificada sino una organización desestructurada, dividida como ya se ha indicado en clikas que, a su vez, van formando redes que se van expandiendo a través de la geografía nacional y regional, hasta el punto de que con independencia del país al que pertenezca un determinado marero, «por encima de todo es un salvatrucha [o un miembro de la pandilla rival] y es por tanto de la “familia”»⁶⁴.

Los mareros rara vez se especializan en sus infracciones. Los objetivos de las pandillas varían en función de lo que se vaya presentando, pero una de

⁶¹ <http://www.wola.org/es/las_maras_juveniles>.

⁶² VON SANTOS, Herbert: «Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo. Prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio, 2015-2025», *Revista Policía y Seguridad Pública*, año 4, vol. 2, julio-diciembre 2014, ISSN 2225-5648.

⁶³ HAZEN, Jennifer.

⁶⁴ Declaración efectuada por un líder marero, en Sampo, Carolina, *op. cit.*

las características clave que las diferencia de otros grupos armados no estatales es que no pretenden tomar el control del Estado. No son sindicatos del crimen, centralizados y eficientes, dirigidos por un padrino⁶⁵.

A diferencia de los grupos insurgentes, las maras no son una «nueva insurgencia urbana» que en algún momento tomará el poder político para garantizar la libertad de acción y el entorno comercial que desean⁶⁶. Las pandillas no han declarado la guerra a ningún gobierno ni han intentado derrocarlo. De hecho, en algunos lugares parecen más interesadas en permanecer dentro de la ley y del orden o incluso colaborar con los actores estatales, incluidas las fuerzas de seguridad, para evitar ser hostigadas y asegurarse sus actividades económicas⁶⁷.

Ningún grupo armado, a excepción de los que se proponen derrocar al gobierno, prefiere la total ausencia de gobernanza. Nada ganan con el caos. Al contrario, los grupos informales suelen preferir un nivel de gobernanza bajo o al menos tener la garantía de una seguridad y una economía que funcione, para que nada interfiera en sus actividades ilícitas. Los «Estados fallidos» no les interesan. Rara vez desafían al Estado en forma directa, aunque de forma indirecta sí plantean un desafío al representar una alternativa al gobierno en zonas donde este se muestra débil e ineficaz. Esta situación representa una amenaza indirecta para el Estado, porque socava la gobernanza, la democracia y la ley y el orden en esas zonas.

Las maras causan en algunos casos temor e inseguridad, pero en otros, paradójicamente, también ofrecen una forma de protección que la comunidad no recibe de las fuerzas de seguridad del Estado, ni de las autoridades estatales ni locales. En Honduras, por ejemplo, ante la falta de atención que en algunas zonas prestan los servicios sociales, por falta de medios, las maras han desarrollado un programa de alimentación para niños⁶⁸, mientras que en El Salvador también se ha sabido de ayudas que los mareros han prestado en algunos de los barrios que dominan como si de un nuevo *Robin Hood* se tratara, previsiblemente para mantener ascendencia sobre sus vecinos.

Finalmente, las pandillas usan en sus clikas la violencia de manera similar a los grupos armados en la guerra. Utilizan la violencia o la amenaza de violencia para generar temor en una comunidad y controlar el barrio. A menudo se enfrentan a la otra pandilla para asegurar su territorio, proteger al grupo, defender el honor y la reputación de la pandilla y ejecutar venganzas. Tienen enfrentamientos con las fuerzas del Estado, pero no son su objetivo⁶⁹.

⁶⁵ Ibíd.

⁶⁶ MANWARING, Max G.: «Street Gangs. The new Urban Insurgency».

⁶⁷ Hazen: *op. cit.*

⁶⁸ Center William Perry, panel: «Evolving Threats in Central America», celebrado el 21 de abril de 2016.

⁶⁹ Hazen: *op. cit.*

Iniciativas desarrolladas contra las maras

El problema de las maras no es el de simples pandillas que desafían la ley sino que se trata de grupos criminales con una especificidad que requiere un tratamiento adecuado, sin que hasta ahora las autoridades hayan dado con el sistema de atajar este cáncer, cada vez mayor, sobre todo en los tres países del Triángulo Norte y con ramificaciones en el exterior que sobrepasan el territorio centroamericano y se adentran en América del Norte, llegando incluso a Europa. Por ejemplo, estudiosos de esta realidad están alertando en EE.UU.⁷⁰ sobre el hecho de que emigrantes que EE.UU. expulsa vuelven a cruzar la frontera mexicana y se están concentrando en Texas, de manera que esta ciudad empieza a asemejarse a lo que un día fue Los Ángeles, donde se concentró la inmigración y comenzó el problema de las pandillas. También en Europa hay maras, siendo de destacar que una ciudad donde se ha detectado gran presencia –sobre todo de la MS 13– es Milán, en Italia⁷¹.

Ha habido programas estatales y esfuerzos multilaterales para luchar contra las pandillas. Por ejemplo «en Honduras, durante la presidencia de Carlos Flores Facussé se realizó, en 2011, un gran avance en términos legislativos en materia de seguridad. Se promulgó la Ley de Prevención, Rehabilitación y Reinserción de Personas Vinculadas a Pandillas, que establecía la creación de centros de atención especializada para solucionar los problemas y concienciaba a los funcionarios sobre la importancia de rehabilitar y reinserir a los pandilleros en la sociedad. Lamentablemente, esta ley encontró rápidamente trabas a su desarrollo pleno, entre otras, la falta de fondos específicos para asegurar su aplicación»⁷².

Salvo excepciones, los planes estatales impulsados han sido por regla general de carácter represivo en los tres países. En 2003, por ejemplo, se puso en marcha en El Salvador el Plan «Mano Dura», durante la presidencia de Francisco Flores, de ARENA. El objetivo principal era eliminar la amenaza que representaban las maras, utilizando el poder policial bajo la teoría de la «tolerancia cero». Durante este periodo se produjeron encarcelamientos masivos que fueron los causantes del hacinamiento en las prisiones. Los números demuestran que el primer plan para enfrentar de manera agresiva el fenómeno trajo consigo un aumento en la espiral de violencia.

Por primera vez se impulsó una Ley Antimaras que limitaba el financiamiento y el tránsito de las pandillas en todo el territorio salvadoreño, así como cualquier conducta delictiva propia de las maras: extorsión, sicariato o comercialización de drogas. La Corte Suprema de El Salvador, no obstante, se

⁷⁰ Panel: «Evolving Threats in Central America: Forecast in an Uncertain Future»; celebrado en el William J. Perry Center for Hemispheric Studies, Washington D.C., 21 de abril de 2016.

⁷¹ Insight Crime.

⁷² ORTIZ VILA, Ignacio: «Las pandillas transnacionales centroamericanas».

pronunció y la declaró inconstitucional, por entender que violaba la Convención de derechos del niño de Naciones Unidas.

A pesar de que los resultados de la primera etapa del «Plan Mano Dura» habían sido negativos, el sucesor de Flores en la Presidencia de la República, Elías Antonio Saca, también de ARENA, propuso en 2004 un plan tan agresivo como el de su predecesor, llamado «Súper Mano Dura», con un programa casi idéntico que además contó, a diferencia del anterior, con el apoyo de la opinión pública. Aunque creció el número de detenidos, los homicidios continuaron incrementándose: 2.172 en 2003, 2.762 en 2004 y 3.825 en 2005, por lo que no se lograron los objetivos perseguidos. Otros países adoptaron políticas represivas parecidas. Honduras lanzó la «Operación Libertad» y Guatemala, el «Plan Escoba», y tampoco cubrieron sus expectativas en absoluto.

Fracasados los planes represivos de ARENA en El Salvador, el gobierno del FMLN de Mauricio Funes (2009-2013) intentó reducir en 2012 los homicidios que producía la lucha entre las maras rivales por los territorios, propiciando una tregua entre las dos pandillas principales. El resultado fue que los homicidios bajaron, pero las extorsiones se multiplicaron. Los criminales no entendieron la tregua como una estrategia sofisticada para reducir las muertes, sino como una debilidad del Estado que propició que las pandillas no solo no se amedrentaran, sino que incluso se crecieran al comprobar el poder que tenían. La tregua aumentó el poder de intimidación de las pandillas y esto se convirtió en consolidación de su control territorial⁷³.

De hecho, como señala Douglas Farah, esta tregua entre las pandillas a la que se llegó con mediación del gobierno y con el aval de la Organización de Estados Americanos (OEA), demostró ser un punto clave en la evolución política y criminal de los pandilleros: utilizaron los casi dos años de cese el fuego para rearmarse, reorganizarse y crear lazos más estrechos con las redes regionales de transporte de cocaína, desarrollando a partir de entonces una estrategia política y económica; comenzaron una profunda metamorfosis de pandillas callejeras a organizaciones criminales, con control político y territorial.

Así y empoderadas por su capacidad de negociar de igual a igual con el gobierno, las pandillas llegaron a entender por vez primera su verdadera fuerza política. Cuando comprobaron que incluso sus demandas más absurdas (disponibilidad de prostitutas en las cárceles, comunicaciones por telefonía móvil sin obstáculos, retiro de la policía del interior de las cárceles) podían conseguirse si dejaban suficientes cadáveres en las calles, las pandillas redescubrieron su herramienta básica de negociación: los homicidios.

Para cuando la tregua se disolvió formalmente a comienzos de 2014, la estrategia se hizo patente. El gobierno salvadoreño y la OEA habían anunciado la caída oficial de los homicidios en más de un 40 por ciento. Pero el Instituto

⁷³ Ibíd.

de Medicina Legal, el organismo forense bajo la regencia de la Suprema Corte de El Salvador, halló que aunque se informaba de más de 800 homicidios menos, el número de «desaparecidos» —término que había producido un profundo impacto psicológico a comienzos de la guerra civil en el país— crecía en un número casi idéntico. Muchos de los «desaparecidos» habían sido enterrados en cementerios clandestinos. La exhumación de esas tumbas simplemente desbordó el sistema, y los esfuerzos por identificar los cuerpos se abandonaron en su mayor parte⁷⁴.

Otras iniciativas a destacar son la recientemente adoptada por Guatemala, cuyo Ministerio Público —responsable de la persecución del crimen—, ante la urgencia de un esfuerzo articulado para contribuir a la disminución de los índices de violencia y criminalidad, ha elaborado⁷⁵ el documento «Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035», con el fin de reducir la violencia y la criminalidad mediante acciones de prevención, investigación, sanción y reinserción social.

En Honduras, las Fuerzas Armadas tienen un programa «Guardianes de la Patria» para proteger a la infancia y a la juventud (edades entre 7 y 18 años). El programa está destinado a fortalecer el desarrollo físico y mental e inculcar valores, destrezas y habilidades, autoestima y buenos sentimientos. Se trata de un innovador proyecto que beneficiará a 25.000 jóvenes anualmente y que lo llevan a cabo soldados⁷⁶.

También en Honduras, las Fuerzas Armadas crearon en 2013 el comando Policía Militar del Orden Público, con misiones de orden policial. Tuvo mucho éxito en la reducción del crimen; por ello, se decidió crear más unidades y ya son 6 las que se han conseguido. Operan, a petición de la población, en todo el territorio nacional, pero sobre todo en las zonas donde hay mayor presencia de pandilleros y actividades del crimen organizado. Son un órgano de apoyo a la policía nacional, pero los militares prefieren formar a los integrantes de este comando en la Escuela de Policía Militar y no tener que recurrir a la policía, que estiman está contaminada⁷⁷.

Por lo que a El Salvador se refiere, recientemente se han impuesto una serie de medidas extraordinarias, ante el incremento de las cifras de homicidios registradas en 2016, todavía peores que las de 2015. El año 2015 cerró con 6.657 homicidios, que supone una tasa de 103 asesinatos por cada 100.000 habitantes, un triste récord que convirtió a este pequeño país —sin guerra— en

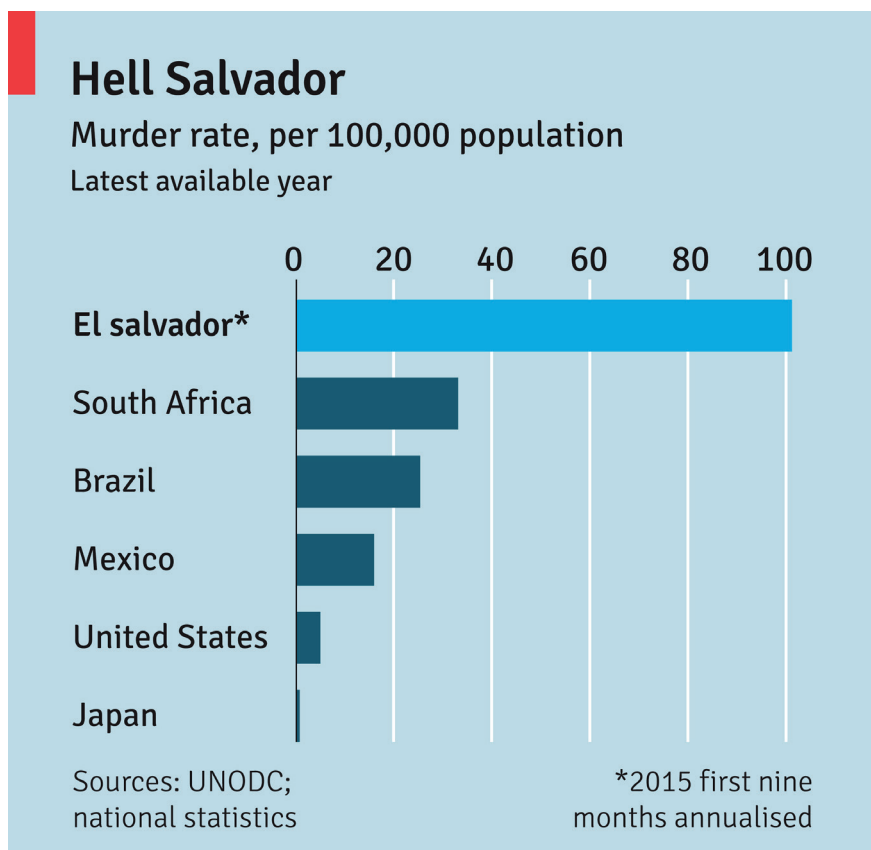
⁷⁴ FARAH, Douglas: «Pandillas de Centroamérica, más peligrosas que nunca», In-sight Crime, 28 enero 2016, disponible en <<http://es.insightcrime.org/analisis/pandillas-centroamerica-mas-peligrosas-nunca>>.

⁷⁵ NOTIMEX, 1 mayo 2016.

⁷⁶ Fuentes militares hondureñas.

⁷⁷ Fuentes militares hondureñas.

el más violento del mundo, según fuentes de UNODC⁷⁸. Además, los niveles de impunidad en casos de asesinato son de los más altos de Centroamérica, ya que solo uno de cada 10 casos de homicidios ha llegado a los tribunales durante el pasado año.



Falta por ver el resultado que se obtenga de estas medidas extraordinarias de seguridad. Con una dotación de 152 millones de USD aprobada por la Asamblea Legislativa a finales de mayo de 2016, el gobierno del presidente Sánchez Cerén espera fortalecer la Policía, la Fuerza Armada y la Fiscalía, así como introducir mejoras en el sistema penitenciario.

Consideraciones finales

Los planes represivos han supuesto un fracaso. La aplicación de programas sociales destinados a erradicar la inequidad o reformas educativas también

⁷⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el delito.

forma parte del proceso necesario para acabar con las causas que favorecen la violencia y la impunidad⁷⁹. No obstante, los problemas económicos no son una explicación suficiente para entender las causas de esta lacra, pues Nicaragua, por ejemplo, posee índices de inseguridad inferiores a sus vecinos más próximos, y sin embargo se encuentran entre los países más pobres de la región.

Llegados a este punto, es interesante destacar las apreciaciones de Joaquín Villalobos, por su condición de ex comandante guerrillero y estratega del FMLN. Este –consultor político en la actualidad–, señala que:

«No existe una relación directa entre pobreza e inseguridad. Lo que sí existe es una relación directa entre violencia criminal y ausencia de autoridad del Estado. El común denominador de la crisis de seguridad que padecen las democracias en el continente es, a su juicio, Estados débiles y ciudadanos inhibidos. Cuando existe una alta densidad criminal, es indispensable una alta densidad policial. La disuasión coercitiva es preventiva no represiva, pero para ser efectiva y ganarle la batalla a la intimidación criminal se requiere una presencia policial numerosa y permanente, pero sobre todo un despliegue territorial eficaz y permanente –no vale solo entrar para actuar y luego marcharse, sino que hay que quedarse–, y además se necesita velocidad de reacción y una estrecha relación con los ciudadanos que garantice el dominio de inteligencia. La idea de que la presencia policial sea numerosa es para garantizar su poder disuasivo, no tanto para que actúe».

En efecto, se pueden destruir organizaciones criminales, capturar cabecillas, quitarles armas, productos o alternatively, como en El Salvador, se puede intentar un acuerdo entre criminales para bajar la violencia; sin embargo, la violencia y la actividad delictiva volverán a crecer, porque mientras no se les arrebató el territorio y la población que mantienen atemorizada, los delinquentes continuarán reproduciéndose, mutando a cualquier tipo de delitos y preservando todo el poder⁸⁰.

Si recapitulamos todos los elementos precisos para acabar con el crimen organizado y la violencia, todo pasa necesariamente por mejorar la gobernanza y profundizar en la cooperación regional. La debilidad estructural del Estado permite al crimen organizado corromper funcionarios y políticos, de los tres poderes constitucionales, a la policía e incluso a las FAS, cuando están implicadas también en el combate de estas amenazas. Puesto que las causas de la violencia y la inseguridad son múltiples, no cabe duda que la explicación ha de ser multicausal.

Se deben poner en marcha políticas de más largo plazo, concentradas en fortalecer las estructuras estatales y los cuerpos de seguridad, así como

⁷⁹ Fuentes militares hondureñas.

⁸⁰ VILLALOBOS, Joaquín: «Bandidos, Estado y Ciudadanía», *Revista NEXOS*, México, enero 2015.

el sistema judicial o el penitenciario. También es necesario un cambio en la cultura política de gobernantes y gobernados. Una posible solución –«pos-moderna» y ecléctica, ya que supondría una fusión de elementos antiguos y nuevos dando lugar a una nueva combinación– sería, como señala Sonia Alda⁸¹, cuestionarse el tipo de fuerzas que se está empleando para combatir la inseguridad interna de estos países y crear una tercera fuerza o «fuerza intermedia» que combata las nuevas amenazas y evite los riesgos de militarización de la seguridad interior, potenciando las fuerzas policiales con estatuto militar, o lo que es lo mismo, una combinación de capacidades militares y policiales en una sola fuerza, al estilo de la Guardia Civil de España, la Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, los de Chile o la Gendarmería Nacional de Argentina.

Las soluciones políticas desarrolladas hasta el momento no han sido muy eficaces. Los niveles de violencia siguen creciendo e incluso la crueldad con la que esta se ejerce y además tiene incidencia en los costos económicos que la inseguridad genera en Centroamérica, un factor que sin duda acrecienta las dificultades de esos países para avanzar en la solución de sus problemas y en la obtención de mejores niveles de desarrollo⁸².

De allí que resulta de vital importancia encontrar fórmulas para enfrentar las situaciones de alta inseguridad pero, al mismo tiempo, encontrar una forma de hacerlo que evite la militarización de la política y de la seguridad lo que, de persistir, puede afectar a la institución militar, al distraerla de sus tradicionales funciones y misiones, e impedirle acometer el necesario proceso de potenciación y mejora de la actividad política y judicial.

Finalmente, lograr seguridad es un problema nacional de cada Estado. Sin embargo, la actuación de personas y organizaciones que provocan inseguridad ha demostrado no tener fronteras. De allí la necesidad de complementar la actividad de cada Estado con una mayor cooperación entre ellos, más allá de los contenidos que los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) contemplan en la «Estrategia de Seguridad de Centroamérica» (que apuntan a la prevención, al combate del delito, a la rehabilitación y al fortalecimiento institucional en esta materia), así como de contar también con ayudas desde las instancias multilaterales y desde los EE.UU., que solo por razones de vecindad debería prestar mayor atención a este problema. El presidente Obama consiguió, en diciembre de 2015, que el Congreso le aprobara una ayuda para Centroamérica de 750 millones USD, de los mil millones que había

⁸¹ ALDA MEJÍAS, Sonia: «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina», en *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*, Cuaderno de Estrategia n.º. 171, IEEE e IUGM, Madrid 2014, disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_171.html>.

⁸² CHEYRE, Juan Emilio: «Las amenazas a la seguridad en América Latina», Pontificia Universidad Católica de Chile, enero-abril 2015.

solicitado. El 75% de la ayuda aprobada, no obstante, está condicionado a que los gobiernos regionales frenen la corrupción y terminen con la impunidad.

Sin duda la tarea para los gobiernos del Triángulo Norte no es fácil, aunque sí puede ser posible siempre que exista una verdadera voluntad política y una auténtica visión de Estado para poder acometer las soluciones que requiere el grave problema de la violencia que vive la zona, muy por encima de la actuación «cortoplacista» que hasta ahora han mostrado los gobiernos democráticos en general, limitada al horizonte de una legislatura.

Bibliografía

ALDA MEJÍAS, Sonia. «La adaptación de las fuerzas de seguridad ante la violencia y el crimen organizado en América Latina». En *Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa*. Cuaderno de Estrategia nº. 171, IEEE e IUGM, Madrid 2014, disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2015/Cuaderno_171.html>.

«La participación militar en el combate contra la violencia». En *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica*, Cuaderno de Estrategia nº. 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid 2013, disponible en <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2013/Cuaderno_158.html>.

ARANA, Ana. «How the Street Gangs Took Central America», *Foreign Affairs*, May/June 2005.

BRAMHAM, P. y HENRY, Ian. «Leisure Policies in Europe», CAB International, 1993.

CAJINA, Roberto. «Centroamérica bajo asedio: narcotráfico y debilidades institucionales». *Documento de Opinión del IEEE*, nº. 82, 2012.

CARACUEL RAYA, María Angustias. «La Emergencia de los Actores Transnacionales». En *Cuadernos de Estrategia nº. 108. Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa*, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, julio 2000.

CHEYRE, Juan Emilio. «Las amenazas a la seguridad en América Latina», Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, enero-abril 2015.

FARAH, Douglas. «Pandillas de Centroamérica, más peligrosas que nunca». *Insight Crime*, 28 enero 2016, disponible en <<http://es.insightcrime.org/analisis/pandillas-centroamerica-mas-peligrosas-nunca>>.

GIDDENS, Anthony. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza Universidad, 1993.

GÓMEZ HECHT, Juan Ricardo y NAVIDAD GUILLÉN, Jaime Antonio. «Los posconflictos. Estabilización y construcción de la paz. Perspectivas desde El Salvador y España». IEEE, mayo de 2015; disponible en: <http://www.ieee.es/Galerias/fiche_ro/docs_trabajo/2015/DIEEET05-2015_Postconflictos_ElSalvador_Espana_VariosAutores.pdf>.

- GRAY, Chris Hables. *Postmodern War. The New Politics of Conflict*. New York: The Guildford Press, 1997.
- HALL, S. D. y MCGREW, T. «The Question of Cultural Identity». *Modernity and its Futures*. Cambridge Polity Press, 1992, págs. 273-325.
- HAZEN, Jennifer, M. «Análisis de las pandillas desde la perspectiva de los grupos armados». *International Review of the red Cross*, n°. 878, junio de 2010.
- MANWARING, Max G. «Street Gangs. The new Urban Insurgency». S. Army War College, Strategic Studies Institute, March 2005.
- MATUL, Daniel y Ramírez, Alonso. «El proceso de paz en Centroamérica. Agendas pendientes y nuevos focos de conflictividad: los casos de Guatemala y Nicaragua», disponible en <<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=9581&opcion=documento>>.
- ORTEGA KLEIN, Andrés. *Horizontes cercanos. Guía para un mundo en cambio*. Madrid: Ed. Taurus, 2000.
- ORTIZ VILA, Ignacio. «Las pandillas transnacionales centroamericanas». VI Congreso de relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, República Argentina, 21-23 noviembre de 2012.
- PION-BERLIN, David. «Militares y democracia en el nuevo siglo». <www.nuso.org/articulos/3493>.
- SAMPÓ, Carolina. «Las maras centroamericanas, raíces y composición». Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires 2009.
- «Violencia en Centroamérica: las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras». ESD. *Estudios de Seguridad y Defensa* n°. 2, dic. 2013.
- SEPÚLVEDA MUÑOZ, Isidro. «América Latina, final de siglo y riesgos persistentes», publicado en *Panorama Estratégico de los conflictos 2016*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, 2015 disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2016.pdf>.
- SERRA, Narcís. «La seguridad europea en el siglo XXI». *Revista d'Àfers Internacionals*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- SULLIVAN, John. «Pandillas transnacionales. El impacto de las pandillas de tercera generación en América Central». *Air & Space Power Journal*, ed. en español, Montgomery, segundo trimestre 2008.
- THOMPSON, K. «Social Pluralism and Post-Modernity». HALL. et al. *Modernity and its Futures*. Cambridge Polity Press, 1992, págs. 221-272.
- TORRES ROMERO, Mario. «El crimen organizado y la seguridad en Nicaragua». *Anuario 2015 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- URDANIBIA, Iñaki. «Lo narrativo en la posmodernidad». En Vattino, G. et al. *En torno a la posmodernidad*. Santa Fe de Bogotá: Editorial Anthropos, 1994.

VILLALOBOS, Joaquín. «Bandidos, Estado y Ciudadanía». *Revista NEXOS*. México, enero 2015.

VON SANTOS, Herbert. «Las pandillas salvadoreñas y su comportamiento delictivo: prospectiva de sus formas organizativas y expansión territorial para el próximo decenio 2015-2025». *Revista Policía y Seguridad Pública*. vol. 2, n°. 4, julio-diciembre, El Salvador, año 2014, ISSN 2225-5648.

Capítulo quinto

El lugar de Brasil en la nueva agenda latinoamericana de seguridad y defensa

Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Resumen

Brasil percibe los retos de seguridad y defensa regional relacionados con los principales procesos geopolíticos y geoeconómicos globales. Flujos de ideas, personas, riquezas e informaciones vinculan las regiones del globo en una interdependencia que genera grandes inseguridades en términos demográficos, geopolíticos, económicos y humanos, desafiando a la comunidad internacional a establecer sistemas de gobernabilidad que protejan a la vez a los individuos y a las comunidades políticas. En ese contexto, Brasil desarrolla un papel de puente entre los flujos globales y las dinámicas suramericanas, más que latinoamericanas, de seguridad, con tres prioridades: (1) promover la cooperación regional en materia de defensa; (2) fortalecer instituciones que amplíen la protección de Suramérica contra amenazas y riesgos foráneos; y (3) contribuir a ampliar la estabilidad en materia de seguridad en el ámbito global.

Palabras clave

Seguridad internacional y defensa, cooperación internacional, América del Sur, UNASUR.

Abstract

Brazil perceives the challenges of regional security and defense related to major global geopolitical and geoeconomic processes. Flows of ideas, persons, wealth and information weave all regions in the globe, producing an interdependence that generates huge insecurities in demographic, geopolitical, economic and human terms. This process challenges the international community to establish systems of governance to protect both individuals and political communities. In this context, Brazil builds bridges between global processes and South American, rather than Latin-American, processes, with three priorities: (1) Enhance regional cooperation on defense; (2) Improve regional institutions that help protect South America from alien risks & threats; and (3) Contribute to promote greater stability in the field of security at the global level.

Key words

International security & defense, International cooperation, South America, UNASUR.

Introducción

Este texto examina el papel de Brasil en la agenda contemporánea de seguridad y defensa latinoamericana. Su argumento principal es que el país desarrolla un rol estabilizador en las principales dimensiones de seguridad regional, por dos razones principales. La primera es que el país tradicionalmente concibe y define sus desafíos de política exterior y de defensa en el marco de una visión global y de largo plazo de la seguridad internacional. Brasil no se ve apenas a sí mismo en el ambiente global, ni en temas de política exterior, ni en temas de seguridad y defensa. Sus posiciones son siempre las de un país en desarrollo, en búsqueda de mayor autonomía, siempre a ser posible en armonía con sus vecinos; sus propuestas tienen en cuenta el fortalecimiento de instituciones y normas internacionales que contribuyan a construir en el ambiente internacional un orden más justo, legítimo y representativo. Brasil considera necesario administrar las relaciones internacionales de manera estable y duradera¹. En ese sentido, hay más continuidad

¹ CERVO, A. L. & BUENO, C.: *História da Política Exterior do Brasil*. Ed. UnB, Brasília, 2002 y LAFER, C.: «Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future» in *Daedalus* 129, n.º. 2 (Spring 2000), págs. 207–238 examinan la identidad de Brasil en el escenario internacional. LAMBERT, R.: «Le Brésil dans la cour des Grands». *L'Atlas Le Monde Diplomatique*. La Librarie Vulbert, París, 2012 discute la emergencia del país a una condición de mayor influencia. HIRST, M., LIMA, M.R.S., e PINHEIRO, L.: «A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios», *Revista Nueva Sociedad*. Especial em português, 2010. Disponible en <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>. Fecha de la consulta: 12/07/2015, corroboran esa interpretación. Para un debate sobre la búsqueda de autonomía, ver MOURA, G.: *Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Ed. Nova Fronteira, Río de Janeiro, 1980. A. J. Hurrel: *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2013. J. H. Rodrigues & R. Seidenfus: *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*, Civilização Brasileira Río de Janeiro, 1995, y T. Vigevani e G. A. Cepaluni: «Política externa de Lula: a autonomia pela diversificação». In *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, v. 29, julho/dezembro de 2007, págs. 273-335. Fecha de la consulta: 06/27/2016. L.C.V.G. Santos: *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2014, examina la identidad suramericana en el discurso diplomático brasileño, mientras R. Ricupero: «A sombra de De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Lula (2003-2010)», 2010. Disponible en <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Fecha de la consulta: 06/25/2016. M. G. Saraiva: «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007», in *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, n.º. 2, Dec. 2007. Disponible em <www.scielo.br/scielo>. Fecha de la consulta 20/03/2016. L. F. Seixas Corrêa: «A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006». Fundação Alexandre Gusmão, Brasília, 2007, reúne la palabra oficial de la diplomacia brasileña desde la fundación de la ONU. H. Trinkunas: «Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance». Report. Disponible en <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/04/24-brazils-rise-trinkunas/trinkunas-brazils-rise.pdf>>. Fecha de la consulta: 20/03/2016. C. Amorim: *A Grande Estratégia do Brasil. Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. FUNAG Brasília, e UNESP Sao Paulo, 2016 y S. Burgess: «Brazil as Bridge between Old and New Powers» in *International Affairs* 89, n.º. 3, 2013: págs. 577–594. Fecha de la consulta: 21/04/2016,

que cambios en el papel de Brasil frente a los retos de la seguridad y defensa regional.

La segunda razón es que tanto en su narrativa cuanto en su actuación internacional, el país ha mostrado conciencia de su rol regional y de su capacidad de contribuir, compartiendo responsabilidades con sus vecinos, a la construcción de instituciones que consoliden una posición conjunta de América del Sur frente a los desafíos globales de seguridad y defensa. Esa es la prioridad en el largo plazo.

Lo que distingue el lugar de Brasil en esa construcción colectiva es el propósito de mantener Suramérica ajena a conflictos internacionales, consolidándola como un polo de estabilidad en pro de la seguridad internacional. Es una posición histórica, formadora de la propia identidad nacional. Se trata de algo más que mantener una zona de paz y cooperación; se trata también de promover el desarrollo inclusivo de las naciones suramericanas, potencializando su capacidad de proporcionar alimentos y fuentes de energía a un mundo en expansión demográfica². Si eso se confirma, Suramérica ampliará su capacidad de influenciar positivamente en la gobernabilidad global utilizando la cooperación regional, además, como medida de disuasión de posibles amenazas externas en el futuro. Y, por su posición destacada en la región, Brasil también se tornará más influyente.

El razonamiento es simple: de un lado, Suramérica es una región rica en recursos naturales, relativamente poco habitada, con cerca de 6% de la población mundial y carente de poder militar. De otro lado, históricamente situaciones de escasez de agua, alimentos y fuentes de energía precipitarán conflictos entre grupos humanos o intentos de conquista. En un mundo que se torna cada vez más inestable y peligroso, no hay razón para esperar que la región se mantenga libre de intentos semejantes en el futuro. Hay que mantener Suramérica en condición singular de «ser una entidad de carácter autosuficiente en términos de su patrimonio natural»³. Un patrimonio común, cada vez más relevante cuando se consideran retos como la evolución

discuten la visión contemporánea de una grande estrategia brasileña y las perspectivas de su afirmación, cuestionada de modo contundente por A. Malamud: «A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy» in *Latin American Politics and Society* 53, n.º. 3, 2011, págs. 1–24.

² La población mundial hoy está en poco más de 7.300 millones de personas y deberá llegar a 8.500 millones en 2030 y a 9.700 millones en 2050, de acuerdo a las estimativas más recientes del UN DESA (2015). Hasta el fin del siglo, seremos 11.200 millones de seres humanos con una expectativa de vida cada vez más larga –se espera que la cantidad de personas con más de 60 años triplique hasta el fin del siglo–. En América Latina y Caribe, esa parcela de la población deberá saltar de algo entre 11% a 12% ahora para poco más de 25% en 2050. Ver UN DESA (2015).

³ CEED: *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*, primera parte, noviembre 2015, pág. 10. Disponible en <<http://www.ceedcads.org.ar/Espanol/09-Downloads/RRNN2025-NOV-2015-WEB.pdf>>. Fecha de la consulta: 05/04/2016.

tecnológica y sus implicaciones para la valoración de los recursos naturales, las tendencias demográficas, los estándares de consumo de la creciente clase media global y los desafíos impuestos por los cambios climáticos, temas que el mencionado estudio del CEED adecuadamente incorpora en una visión estratégica, construida colectivamente, de los aspectos geopolíticos y geoeconómicos de Suramérica en el escenario global de seguridad.

Algunas estadísticas soportan esa precaución. En América del Sur se encuentra aproximadamente 28% del agua dulce del mundo, con alto índice de reposición. La región posee autonomía en la producción de alimentos, siendo una gran exportadora a terceros mercados y concentra recursos energéticos (19,6% del petróleo y 3,4% del gas natural), con una matriz energética relativamente limpia (22% renovable). Al mantenerla estable, se incrementa la oferta de recursos a un mundo cada vez más sediento de agua, alimentos y fuentes de energía. Es más: desde el punto de vista estratégico, la región reúne 5 de los 10 países con mayor biodiversidad en el mundo (Colombia, Brasil, Ecuador, Venezuela y Perú) y guarda destacadas reservas de minerales estratégicos (84% del litio, 41% de la plata, 36% del cobre y 18% del hierro, por citar los más conocidos⁴).

Esa visión de la necesidad de unir esfuerzos en pro de una estrategia de disuasión construida colectivamente en la región requiere profundizar en la cooperación regional e institucionalizar su conducción política, además de realizar inversiones en el campo de la defensa. No hay secreto en eso. El objetivo, declarado en la Estrategia Nacional de Defensa brasileña, sigue otro razonamiento simple, basado en datos de conocimiento público: los países de la región tienen una historia de relativa paz entre sí y enfrentan desafíos comunes en materia de seguridad. Sus limitados presupuestos en el campo de la defensa valoran la oportunidad de compartir recursos, construyendo una identidad común en ese campo, que mejoren su capacidad de disuasión a amenazas externas. No se las ve ahora, pero el mundo ha sido siempre un lugar peligroso...

En resumen, en el ámbito regional, Brasil concentra sus esfuerzos en el entorno estratégico definido en su política de defensa y contribuye a la construcción de un pensamiento estratégico de América del Sur⁵. Para eso, busca consolidar instituciones regionales, en particular UNASUR, como instrumento para promover la cooperación en materia de defensa, con el propósito de

⁴ BRUCKMANN, M. (org.): «Defensa y Recursos Naturales», *Informe del Seminario Defensa y Recursos Naturales*, Buenos Aires: Unasur y Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0032-Eventos.html>>. Fecha de la consulta: 03/06/2016.

⁵ El entorno estratégico engloba América del Sur y el Atlántico Sur, hasta la costa occidental de África. Ministério da Defesa, 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponible en <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Fecha de la consulta: 03/01/2013.

aumentar la capacidad de disuasión de América del Sur frente a posibles amenazas que puedan manifestarse en el futuro.

Ese proceso facilita el desarrollo socioeconómico regional sin comprometer la autonomía relativa de los Estados para perseguir sus intereses nacionales. Como es obvio, eso no ocurre en un vacío. Las estructuras de gobernanza global necesitan perfeccionamiento, debido a la creciente interdependencia de las economías y sociedades. Sin una adecuada cooperación política entre los Estados, los flujos globales ocasionarán tensiones y disputas, en vez de crear mejores condiciones de vida para los ciudadanos. Además, los Estados suramericanos se han dado cuenta de que juntos pueden tener mayor influencia en los retos de seguridad global.

Por lo tanto, desde el punto de vista de Brasil, es necesario cumplir tres tareas principales: (1) Vincular agendas de seguridad y defensa específicas con una visión más amplia del escenario internacional en el largo plazo, en el cual América del Sur tenga una voz más influyente; (2) Para eso, es necesario profundizar la cooperación en ese campo, lo que requiere identificar las diferencias conceptuales claves para definir políticas públicas efectivas en la promoción de la protección tanto de los intereses de los Estados como de los individuos; y (3) Perfeccionar las instituciones que se están consolidando en la región y tornarlas más efectivas en el cumplimiento de sus mandatos. Para conferir legitimidad a ese proceso, la articulación con los demás países de la región es clave.

Para comprender el modo como Brasil contribuye al cumplimiento de esas tareas, conviene inicialmente identificar los condicionantes históricos de la inserción internacional del país y de la formación de su identidad nacional, una vez que ellos han afectado a su rol en los escenarios global y regional de seguridad y defensa⁶. Enseguida, caracterizar el lugar de Brasil en el contexto de seguridad regional, así como tres o cuatro retos de seguridad internacional que afectan América Latina en el largo plazo. El diagnóstico preanuncia la acción, que no puede ser efectiva sin que se precisen los elementos conceptuales utilizados para construir la agenda política y para transformar la realidad de seguridad y defensa regional. Por fin, cabe examinar el rol de Brasil en la construcción de la agenda suramericana de seguridad y defensa. Así se organiza, por lo tanto, este artículo: secciones cortas que parten de la historia hacia la actualidad, de los problemas globales a los regionales, del marco conceptual al práctico. Cada sección examina uno de los temas mencionados, tratados desde el punto de vista del lugar que ocupa Brasil en la agenda de seguridad regional.

El lector atento a esta altura ya se ha dado cuenta de que el énfasis de la discusión recae en Suramérica, y no en Latinoamérica. Eso subraya la prioridad que sucesivos gobiernos brasileños han puesto en esa subregión por lo

⁶ Lafer (2000): *op. cit.*, sintetiza los aportes de la identidad nacional a su política exterior.

menos desde mediados de los años 1980⁷. Esa «advertencia» es necesaria. Suramérica siempre ha tenido un lugar destacado en la formulación de la política exterior de Brasil y en la construcción de su identidad nacional. La necesidad de establecer una relación de respeto y de cooperación con los vecinos figuró entre las preocupaciones del monarca que independizó el país y era prioridad en las recomendaciones de su primer canciller, el «patrono de la independencia», a sus subordinados⁸. El emperador Pedro II se ocupaba personalmente de construir una diplomacia respetuosa con sus vecinos, a veces utilizando medios extraoficiales, como la influencia del barón de Mauá en el Plata y en Amazonia para promover la paz⁹.

Con el barón Río Branco, que consideraba Suramérica «la circunstancia» de Brasil, se operó la negociación pacífica de las fronteras y una propuesta de pacto con Chile y Argentina, a fin de crear un equilibrio capaz de evitar una carrera armamentista en la región. En el siglo XX, prevalecerían visiones geopolíticas, condicionadas por la idea de que el desarrollo y la autonomía del país dependían de su adecuada articulación socioeconómica con sus vecinos y por ende de una relación pacífica con ellos¹⁰.

⁷ La propia Constitución de Brasil establece como principio de su política exterior la promoción de la integración latinoamericana (artículo 4º). Desde mediados de los años 1980, Brasil empezó a distinguir los esfuerzos de integración subregional, concebidos como una especie de núcleo de la integración, por supuesto compatible con una integración más amplia, al cual hay que dedicar atención especial. En ese contexto se comprenden un conjunto de esfuerzos de creación institucional: la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (1991); el Mercosur (1991); los intentos de creación del Área de Libre Comercio de América del Sur (1993) y la Comunidad Suramericana de Naciones (2005); el patrocinio a la primera reunión de jefes de Estado suramericanos, que estableció la IIRSA (2000); y finalmente UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano (2008).

⁸ José Bonifácio de Andrada e Silva veía la necesidad de establecer con los países vecinos relaciones que asegurasen los intereses «homogéneos» de naciones que buscaban, para garantizar su independencia «la justa y firme repulsión a los intereses europeos (...) en el sistema americano». Esa idea hacía eco a la visión de Jefferson, la cual inspiró la Doctrina Monroe, base de la política exterior de los Estados Unidos de entonces, también en busca de su consolidación como Estado nacional. Bonifácio abiertamente hablaba del interés brasileño en establecer «una fraternal política» con los países vecinos, en el caso de Argentina «para garantizar la seguridad recíproca» de ambas naciones (Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, 1972: V, 238-240). La misma visión imperaba respecto a los demás países vecinos.

⁹ MOSSÉ, B.: *Dom Pedro II – Empereur du Brésil*, Librairie de Firmin-Didot et Cia, París, 1889 y SCHWARCZ, L. M.: *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*, Companhia das Letras, São Paulo, 1998, registran la preocupación de Pedro II con una política pacífica en la región; CALDEIRA, J.: *Mauá: empresário do Império*, Companhia das Letras, São Paulo, 1995, en la biografía de Mauá, el rol que tuvo el empresario brasileño en las guerras del Plata.

¹⁰ COUTO E SILVA, G.: *Geopolítica do Brasil*, Río de Janeiro; José Olympio (1967) y MEIRA MATTOS, C.: *Brasil: Geopolítica e Destino*. Río de Janeiro. Con José Olympio (1975) son los autores más conocidos, pero Therezinha de Castro y Delgado de Carvalho contribuyeron

Sin embargo, la propia visión de América del Sur no se construyó de forma coherente, ni en Brasil ni en los países de la región¹¹. En Facundo, por ejemplo, Sarmiento apuntaba el límite norte del continente americano en «el Paraguay, el Gran Chaco y Bolivia», quedando la duda sobre si eso incluía el Alto Perú¹². A mediados de 1840, México intentó convocar un «Congreso Americano», con el propósito de retomar la iniciativa bolivariana de 1826, y, para eso, instruyó una misión diplomática que negociara el encuentro con los países de la América Central y Colombia, y otra distinta, con el Imperio de Brasil y las repúblicas de América del Sur¹³. En esa época, en los Estados Unidos se concebía la América del Sur como el conjunto de los Estados al sur del Río Grande, en algunas ocasiones distinguiéndose el Caribe.

A lo mejor eso explica por qué jamás se lograron establecer en la región instituciones que pudieran materializar la construcción de una identidad compartida entre los países suramericanos. Es impresionante que la primera reunión de los jefes de Estado de la región geográfica conocida como América del Sur haya ocurrido en el año 2000, por iniciativa del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso. Dicho de otro modo, la subregión tardó en construir su identidad geográfica y aún trabaja en la conformación de una identidad política.

UNASUR se presenta, de hecho, como un primer intento promisor de sintetizar las iniciativas que ocuparan a los gobiernos desde el fin de la Guerra Fría, sin confrontar estructuras paralelas, como la OEA, la ALADI y la CELAC, al tiempo que apunta a una visión de futuro común. Un futuro que sea más tolerante, inclusivo y próspero para los pueblos de la región. Un futuro en que los desafíos comunes en el campo de la seguridad puedan enfrentarse de manera ordenada, más directamente, en por lo menos tres Consejos: el de Defensa, que coordina la cooperación de los sistemas de defensa nacional; y

para consolidar esa escuela de pensamiento geopolítico brasileña, como se ve en IBGE. Documentos para Disseminação. *Memória Institucional 16 – Geografia e Geopolítica: A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Disponible en <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemorialInstitucional/16Geografia%20e%20geopolitica_A%20contribuicao%20de%20Delgado%20de%20Carvalho%20e%20Therezinha%20de%20Castro.pdf>. Fecha de la consulta: 12/08/2015.

¹¹ El excelente libro de Santos (2014), *op. cit.*, registra la cambiante conceptualización de América del Sur en la narrativa diplomática brasileña, la cual dialogaba con las visiones que tenían tanto sus vecinos como las grandes potencias de esa identidad regional. Es cierto que esa identidad política se está construyendo poco a poco, y los últimos 50 años han sido muy ricos para la región en el proceso de recuperación de un sentido común que existió en los primeros tiempos de independencia de los Estados nacionales, el mismo que de maneras distintas había en cada uno de ellos.

¹² SARMIENTO, D. F.: *Facundo o Civilización y Barbarie*. Biblioteca Ayacucho, Barcelona, 1985, pág. 23.

¹³ ZORAIDA VAZQUEZ, J.: «Relaciones Interamericanas y intervencionismo», en ZORAIDA VAZQUEZ, J. (org.): *Historia General de América Latina*, vol. VI. *La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*. Unesco/Ed. Trotta, París: 2003, págs. 505-506.

los Consejos Suramericanos en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sobre el Problema Mundial de las Drogas, ambos volcados a promover la seguridad ciudadana¹⁴.

El lugar de Brasil: un puente entre las agendas globales y regionales de seguridad

Brasil se presenta al mundo, tradicionalmente, como un país pacífico, respetuoso de los tratados internacionales y amigo de la solución pacífica de controversias¹⁵. Esos principios informan la política exterior del país desde su independencia, hecho que le proporcionó, aún en el siglo XIX, participar como árbitro en tribunales constituidos para decidir sobre intereses de grandes potencias.

Tras su independencia, Brasil se afirmó como un imperio relativamente estable entre repúblicas convulsionadas en Suramérica, permanentemente preocupado en evitar la fragmentación del territorio heredado del reino de Portugal y siempre muy influenciado por procesos externos, lo que le impuso la necesidad de desarrollar una visión global de su inserción internacional.

El Imperio tenía la consciencia de que Suramérica estaba en la periferia de los procesos geopolíticos globales, siendo un objeto de disputa entre las potencias europeas. La República ha mantenido esa percepción hasta el día de hoy. Es más: la posibilidad de amenazas foráneas, experimentadas en las guerras contra los holandeses y franceses en el norte, y contra los ingleses y franceses en el Plata llevaron a las élites brasileñas a consolidar la convicción de que la unidad nacional dependía de que se mantuviera la paz con los vecinos y la región protegida de intervenciones extranjeras. Por eso, a principios del siglo XX, Brasil había negociado pacíficamente sus fronteras con diez vecinos.

Los portugueses habían expandido esas fronteras durante el periodo colonial, dominaron la navegación del río Amazonas y mantuvieron su influencia en el Plata. Esa presencia se extendió hasta la guerra Cisplatina y la independencia de Uruguay, cuando Brasil logró, diplomáticamente, intercambiar sus tierras en el margen izquierdo del Río de La Plata por el reconocimiento de la expansión hacia el oeste operada por los portugueses. Mientras los españoles trasladaban la plata de Potosí a través de Callao, Guayaquil y Cartagena de Indias, concentrando sus esfuerzos en la explotación de las minas, los portugueses comprenderían la necesidad de dominar las vías de

¹⁴ Para una visión general de esos consejos y sus objetivos, véase: <<http://www.unasur-sg.org/>>; para una idea de lo que se hace en términos de integración física, energética y comunicacional, véase: <<http://www.iirsa.org/>>.

¹⁵ Seixas Corrêa (2007): *op. cit.*

navegación. En 1638, ya habían llegado a Quito con el objetivo de demarcar fronteras más allá de lo que acordado en Tordesillas¹⁶. Eso explica, en parte, la ampliación del territorio brasileño, así como las memorias de un imperio expansionista, que hasta hoy informan el imaginario de las sociedades vecinas.

Habiendo participado en apenas una guerra regional de grandes proporciones, la cual no afectó a las fronteras establecidas con la independencia de los países involucrados, Brasil arriesgó sangre y soberanía en los dos conflictos mundiales, hecho que le proyectó en las discusiones de Versalles y de San Francisco. Su tamaño y su importancia en el escenario global no le dejarían la opción de aislarse, como parecía ser el interés de sus élites políticas. Es más: en la Segunda Conferencia de Paz de la Haya, Brasil confrontó a Estados Unidos, Reino Unido, Rusia y Alemania, las grandes potencias de entonces, a defender el principio del tratamiento igualitario de los Estados ante el derecho internacional y el fortalecimiento de las organizaciones internacionales, como recurso para coordinar un orden global cada vez más interdependiente¹⁷.

Parte de su identidad, esa orientación de política exterior informa la retórica y la acción del país en la Sociedad de Naciones y en la constitución de la Organización de las Naciones Unidas. En otras palabras, Brasil siempre ha mostrado una visión amplia, en el tiempo y en el espacio, de su inserción global. La premisa básica era la de que mirar apenas a los vecinos y a las inestabilidades regionales no aseguraba la protección de su pueblo ni de sus intereses; el país siempre ha sido amenazado por las dinámicas ajenas, las cuales, tarde o temprano, afectarían también a la región.

Los eventos políticos fueron muchos: las invasiones francesas, las disputas con los holandeses en torno al mercado del azúcar, que llevaran a Salvador de Sá, a mediados del siglo XVII, a guerrear en Angola por el imperio portugués para sostener la economía de la colonia; la Unión Ibérica, en la cual el propio Portugal luchaba por mantener su identidad; las disputas con los españoles en la Colonia de Sacramento; las redefiniciones territoriales operadas en Madrid y Santo Idelfonso; la llegada de la corte, en 1808, como resultado de la invasión napoleónica a Portugal...

Una vez independiente, Brasil negoció con Gran Bretaña el reconocimiento del Imperio, acercándose a Estados Unidos. Enfrentó la cuestión cisplatina y sostuvo la guerra contra Rosas en los años 1850. Luchó la guerra del Paraguay en los años de 1860. Mantuvo permanente tensión con Inglaterra en función de sus intereses comerciales y del tráfico de esclavos. Enfrentó a

¹⁶ En ese tiempo las coronas estaban unidas, pero la visión de la burocracia portuguesa subrayaba la autonomía formal de su Corona y creaba hechos que en el Tratado de Madrid soportarían el argumento del *Uti Possidetis*. Mientras tanto, la administración española se ocupaba en buscar los mejores medios de explorar la plata del Alto Perú.

¹⁷ CARDIM, C. H.: *A raiz das coisas – Rui Barbosa: O Brasil no Mundo*. Civilizacao Brasileira, Río de Janeiro, 2007.

los intereses americanos en el Bolivia Syndicate, siempre preocupado en controlar la navegación en el Amazonas, compartida con los países vecinos, pero evitando abrir el gran río al libre flujo de potencias foráneas.

O sea, la identidad nacional se hizo a partir de cuestiones extraregionales, las cuales incentivaban a Brasil a pensar su integridad como algo a construirse teniendo en cuenta, siempre, los intereses de sus vecinos, los cuales en eso, coincidían con los suyos. No existían recursos para resistir a las presiones foráneas y a conflictos regionales. Y, hasta cierto punto, las élites de las repúblicas recién independientes en América del Sur tenían esa misma consciencia, por lo menos en su relación con el Imperio de Brasil. Las diferencias de capacidades explican otra parte de los incentivos al diálogo y a la cooperación regional.

Así se consolidó, gradualmente, la idea del interés en trabajar por una gestión negociada del orden internacional, en el marco de instituciones que traten de manera homogénea a los Estados nacionales. Eso se aplica al campo de la seguridad y defensa, en la base de un simple razonamiento: un país que tiene un vasto territorio y grandes riquezas naturales, sin ser una potencia militar de primera magnitud, tiene interés en un mundo donde las normas e instituciones sean relevantes, y un posible elemento de resistencia al empleo indiscriminado de la fuerza. Un país que tiene aún más interés en un ambiente regional estable; de ahí la negociación caso a caso con cada país para establecer fronteras pacíficas, en pro de la unidad del gran territorio heredado de los portugueses.

Ese interés coincide con los valores formadores de una compleja sociedad, que combina profundos contrastes socioeconómicos con un alto grado de tolerancia y respeto a cuestiones étnicas, religiosas y políticas. En Brasil, migrantes económicos se juntaron con refugiados de guerras religiosas y étnicas, especialmente después de la prohibición del tráfico negrero. Poco a poco se construyó una cultura política de acomodación de intereses en el ámbito interno, a la par que una diplomacia profesional que pudiera afirmar la soberanía nacional frente a las grandes potencias.

Conceptos liberales, originalmente desarrollados para encuadrar el tratamiento de ciudadanos por sus gobiernos, se trasladarían a las narrativas que interpretaban las relaciones de los Estados en el ambiente internacional: el imperio de la ley; el tratamiento igualitario de los sujetos del derecho por las instituciones políticas; elevados grados de tolerancia y respeto a diferencias religiosas y étnicas; la diplomacia y el diálogo como alternativa a conflictos y a la *realpolitik*, entre otros. Así, los principios filosóficos que informaron la constitución de Brasil como Estado independiente –pero que no eran practicados ampliamente en el seno del Imperio– pasaron a condicionar también su actuación en el ambiente internacional.

Gradualmente, Brasil firmó una tradición de política exterior basada en recursos analíticos y burocráticos, perfeccionados a lo largo de los siglos, que facilitan

considerar agendas específicas, sea desde el punto de vista geográfico, sea desde el temático, en sus dimensiones globales. Esa experiencia de encuadramiento burocrático de los temas sensibles, para una mejor organización de la acción, es la que intenta ahora compartir Brasil en el seno de UNASUR.

En lo que concierne a los temas de seguridad y defensa, ese tratamiento implica observar las dimensiones socioeconómicas y humanas asociadas tanto a tensiones internacionales cuanto a crímenes transfronterizos. Así, para ofrecer un ejemplo reciente en un campo tradicional, el país defiende la conducción juiciosa por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) de cualquier iniciativa que pueda resultar en injerencia en asuntos internos de los Estados, como ilustra la propuesta del concepto de responsabilidad al proteger, el cual objetiva evitar que las Naciones Unidas sirvan de instrumento para promover cambios de gobiernos soberanos¹⁸.

En el ámbito del enfrentamiento de las llamadas nuevas amenazas, el combate al narcotráfico presenta un ejemplo ilustrativo. El énfasis en cohibir el comercio en las zonas productivas y en criminalizar las actividades asociadas al tráfico no se ha revelado efectivo. Y eso es así porque el problema es global, así como las responsabilidades por su enfrentamiento. De hecho, es necesario reducir la demanda por las drogas, cohibir el lavado del dinero asociado a esas actividades, identificar sus vínculos con actividades legales que se benefician de ese crimen, asistir a los consumidores eventuales en su esfuerzo por abandonar la dependencia. Se trata de un problema complejo, que involucra a un gran número de actores y que requiere un enfrentamiento articulado, bajo el liderazgo de los Estados nacionales, para ser efectivamente enfrentado.

En ese sentido, el combate a ese y otros crímenes transnacionales no difiere mucho de lo que se debe hacer frente a otros fenómenos que amenazan la humanidad en la contemporaneidad. El calentamiento global; la promoción de la seguridad alimentaria; la reducción de las desigualdades de renta entre los países y dentro de ellos; el tratamiento digno a las migraciones masivas; el combate al tráfico de seres humanos, de armas y de biodiversidad; la regulación del comercio internacional en base a criterios de justicia y eficiencia conducidos por la Organización Mundial del Comercio (OMC); el combate al terrorismo y a la corrupción... En síntesis, la gran mayoría de los riesgos que enfrentan a la vez los ciudadanos y los Estados nacionales solo pueden ser reducidos de manera efectiva mediante acciones articuladas en el ámbito internacional.

Eso es así porque esos fenómenos se manifiestan en una realidad internacional marcada por una profunda interdependencia de las economías y

¹⁸ La propuesta quedó conocida como Responsabilidad al Proteger y su esencia se encuentra en la nota conceptual sometida a la Asamblea General de Naciones Unidas bajo el número A/66/551 S/2011/701, de 11 de noviembre de 2011. Disponible en <[http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-_rwp\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/concept-paper-_rwp(1).pdf)>. Consulta: 06/30/2016.

sociedades. Era así a finales del siglo XIX, cuando Brasil asoció su actuación internacional al fortalecimiento de la cooperación, del derecho y de las organizaciones internacionales. Desde entonces, ese proceso se profundizó. Como resultado, esos principios tradicionales se mantienen, en la visión de las políticas exterior y de defensa de Brasil, adecuados.

Y son ellos que hacen esa política los que perciben a sus intereses como profundamente vinculados a los de los demás países suramericanos. Así, el país opera como un puente entre el ambiente internacional y el regional. Sin embargo, desde su condición de país más grande de Suramérica, Brasil tiene conciencia de que la región, en conjunto, es relativamente pequeña y poco influyente en el mundo. La estrategia más obvia para mantenerla distante de los conflictos geopolíticos globales y para perpetuar su condición pacífica implica consolidar los mecanismos de cooperación y gradualmente desarrollar una identidad común en materia política, incluso en el campo de la defensa, en el ambiente internacional.

La interdependencia, al final, no disminuyó la posibilidad de tensiones geopolíticas o de guerras entre los Estados nacionales. Las economías y sociedades jamás estuvieron tan integradas como en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, recuérdese; y sabemos que eso no evitó las catástrofes del siglo XX. Experimentos exitosos como la Unión Europea pueden deshacerse frente a las evidencias de los elevados costos asociados a esos procesos. El reciente plebiscito del Reino Unido dejó claro que la racionalidad de largo plazo y la consideración de los intereses nacionales no siempre prevalece en las decisiones de los liderazgos políticos, menos aún en las de las sociedades.

Escenarios contruidos para examinar regiones como la de Oriente Medio, el sudeste asiático o el entorno de Europa subrayan la creciente preocupación con la elevación del riesgo de conflictos entre Estados nacionales, en contra de una tendencia que parecía establecerse desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Aquí, también, parecen existir más elementos de continuidad que de cambio en los retos globales de seguridad y defensa. Desde el punto de vista de Brasil, seguramente las viejas amenazas no hayan desaparecido; lo mismo se han recrudecido en los últimos años.

Es más. El fracaso de las instituciones globales en resolver crisis como las de Siria y el ascenso del populismo xenófobo en Europa y en Estados Unidos indican que el futuro nos puede traer de vuelta carreras armamentistas, guerras híbridas y crecientes inestabilidades. Si es así, entonces hay que distinguir tanto las regiones donde existen mayores posibilidades de conflictos entre Estados, abogando por una actuación concertada de la comunidad internacional, como la naturaleza de los fenómenos que deben ser enfrentados, para que los Estados puedan diseñar políticas apropiadas que tengan éxito en su acción conjunta en cada una de esas dimensiones.

Pero hay que mantener también estables las regiones pacíficas, capaces de aportar estabilidad y paz a un ambiente internacional cada vez más convul-

sionado, como es el caso de Suramérica. Históricamente, esa región ha utilizado la diplomacia como un instrumento efectivo de solución de tensiones, evitando su transformación en crisis o en conflictos armados. Esa exitosa experiencia regional se utiliza como uno de los argumentos en pro de la reforma del CSNU, el cual, replicándola, ganaría eficacia y legitimidad para actuar preventivamente en situaciones de tensión internacional.

De hecho, Suramérica ofrece ejemplos relevantes para el mundo: el desmonte de rivalidades como la que había entre Argentina y Brasil, la solución de cuestiones centenarias entre Chile y Perú y entre Perú y Ecuador, el proceso de paz en Colombia... Nuestros países han experimentado un conjunto de procesos históricos paralelos que han dado como resultado una región estable desde el punto de vista geopolítico.

En el ámbito de los Estados, se alcanzó éxito en la construcción de una comunidad de seguridad de hecho, basada en identidades comunes y prácticas políticas razonables entre gobiernos que ya no contemplan la posibilidad de recurso a las armas para resolver sus conflictos de interés. Hace falta institucionalizarla mejor¹⁹. En alguna medida, eso fue así porque esos Estados se han relacionado más intensamente con sus antiguas metrópolis que los unos con los otros, en parte condicionados por los obstáculos a la integración física de la región (la Cordillera de los Andes y la Amazonia), así como por la manera en que se procesó su inserción económica en el capitalismo global. Hace falta, también, potenciar las relaciones entre sus economías y sociedades, manteniendo la positiva herencia de cooperación en términos de seguridad y defensa.

Una herencia que se produjo con creatividad: acuerdos arbitrales soportados por garantes, como pasó con Perú y Ecuador; decisiones de la Corte Internacional de Justicia, como la que han logrado Chile y Perú; negociaciones directas apoyadas por organismos regionales, como en el caso de Colombia y Venezuela y el recurso a la mediación, como hizo Colombia en su proceso de pacificación interna, entre otros recursos jurídicos y políticos. Todo eso en el marco de una región libre de armas nucleares desde los años 1960.

Eso no es poco, cuando se consideran los costos de las guerras y la importancia de esa región, en particular el de Suramérica, como reserva y exportadora de agua, alimentos y recursos energéticos a un mundo en acelerada expansión demográfica. Si se tiene en mente que la demanda de esos recursos se amplía de manera desproporcionada al propio crecimiento de la población, como resultado de los estándares de consumo y de la evolución tecnológica, la estabilidad que aporta esa región en el campo de la seguridad global se torna todavía más relevante.

¹⁹ NOVAK, F. y NAMIHAS, S. (org.): *El Proceso de Construcción de una Comunidad en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Red Política de Seguridad*. IDEI/KAS, Lima, 2016.

En síntesis, los retos globales de seguridad y defensa se han multiplicado y se tornarán más complejos en los últimos años. Escenarios prospectivos examinan las perspectivas globales de seguridad y discuten procesos que afectan igualmente a los países suramericanos. En ellos se subrayan tanto los riesgos geopolíticos cuanto las dinámicas socioeconómicas generadoras de inestabilidad global. La interdependencia nos unió a todos en la necesidad de coordinar acciones para combatir enemigos comunes, como los grupos criminales transnacionales (de terroristas a mercenarios, incluyendo los actores políticos involucrados en las economías ilegales y en el lavado de dinero), así como para reducir riesgos que nos afectan indistintamente (de inestabilidades asociadas a la elevada desigualdad de renta, a flujos migratorios, pasando por la reducción de los efectos del cambio climático).

En ese contexto, la región enfrenta un desafío particular, por ser muy violenta desde el punto de vista social²⁰. Mientras la probabilidad de un conflicto interestatal en la región esté entre las más bajas del mundo, 41 de las 50 ciudades donde se verifican más homicidios en el globo están en Latinoamérica, 21 de ellas en Brasil²¹.

Esa agenda es global y todos nos comprometemos con políticas de enfrentamiento de esos desafíos de la humanidad. Pero la pregunta que surge, en ese caso, reclama una definición política del grado, del ritmo y de la profundidad que debe tener el proceso de integración regional en ese campo. ¿Seguiremos en el contexto internacional, con énfasis en acciones de cooperación que poco a poco alcancen el ámbito regional o queremos avanzar en protocolos comunes para tareas específicas, como las respuestas a desastres naturales o la participación en operaciones de paz? ¿Nuestros Estados quieren definir una agenda de cooperación efectiva, con metas, fechas y objetivos medibles en áreas específicas? ¿Cómo se integrarán esas políticas con la preocupación por las distintas condiciones, limitaciones e intereses nacionales, de un lado, y, del otro, con la necesidad de articular acciones volcadas al enfrentamiento de riesgos y amenazas comunes?

²⁰ PNUD (2013): registra los altos niveles de violencia ciudadana en América Latina y la baja credibilidad de los agentes públicos, con estadísticas que subrayan crecientes inversiones privadas en ese campo. La Oficina de Referencia sobre Población (2015) apunta los siguientes niveles de homicidios por 100.000 habitantes en los países de UNASUR: Argentina 9; Bolivia 5; Brasil 26; Chile 3; Colombia 25; Ecuador 6; Paraguay 8; Perú 7; Uruguay 8; y Venezuela 90. No hay estadísticas para Guyana y Surinam. Como parámetro de comparación, regístrese que la media de Europa y en Asia son, respectivamente, del 2,1 y del 3,8 por 100.000 habitantes, de acuerdo a las estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNDOC 2013).

²¹ Informe 230. *Seguridad, Justicia y Paz*. Listado de las 50 ciudades más violentas en el mundo. Disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/230-caracas-venezuela-es-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>>. Fecha de consulta: 07/07/2016.

Eso puede parecer algo obvio, pero no lo es. Hay registro de exitosas iniciativas de cooperación, por ejemplo en el campo de la inteligencia y de la policía, para hacer frente a desafíos asociados ya sea a movimientos migratorios ya sea a organizaciones criminales (tráfico de drogas, armas y personas, terrorismo, lavado de dinero, etc.).

Esa agenda se hizo más densa a partir del 11 de septiembre del 2001 y se materializó en el ámbito hemisférico con la Declaración sobre Seguridad Hemisférica, en el marco de la Conferencia de la OEA en la ciudad de México, en el año 2003. Mientras se trate de una agenda que, en gran medida, se impone a Suramérica desde afuera, es también algo de su interés principal, especialmente cuando se considera cuán violenta son nuestras sociedades y cómo sufren influencias del crimen transnacional. Pero no está claro hasta donde queremos involucrar a las Fuerzas Armadas en ese esfuerzo común en favor de la seguridad regional.

Es una agenda que se tornó más compleja en los últimos años, agregando temas como guerras híbridas, seguridad energética y la gobernabilidad global²², la cual condiciona los retos de seguridad y defensa en América Latina, afectando, por lo tanto, el papel de Brasil.

Brasil reacciona a esos cambios básicamente con iniciativas en tres dimensiones. La primera, reafirma su compromiso con América del Sur. Por eso hay que comprender la dimensión histórica de su inserción internacional, que ha condicionado la formación de su identidad y su relación con los vecinos. La segunda, saca ventaja de sus tradiciones en política exterior y busca organizar, desde el punto de vista conceptual, los esfuerzos de cooperación en pro de la seguridad regional. La tercera refuerza el compromiso de largo plazo inherente a la institucionalización de la cooperación regional en el campo de la defensa. Esas contribuciones de Brasil a la seguridad regional serán objeto de discusión a lo largo de ese texto, pero antes hay que examinar, sucintamente, algunos de los nuevos retos de seguridad en la región, tema de la próxima sección.

En la base del papel que juega Brasil en ese contexto, está el compromiso con el esfuerzo de mejorar, de manera creciente, las experiencias del pasado en lo que concierne a la manutención de la paz entre los Estados suramericanos. Poco a poco, en el marco de UNASUR, se empieza a desarrollar una visión común del futuro que ellos intentan construir, conjuntamente, en el campo de la defensa. Es un desafío político, que depende de buena definición conceptual, que reclama sentido estratégico y la capacidad de anticipar escenarios sobre el rol de América del Sur como actor político en el contexto

²² La nueva Estrategia de Seguridad de la Unión Europea subraya esos aspectos. Ver Unión Europea. Shared Vision, Common Action: «A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy», June 2016, disponible en <https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf>. Fecha de la consulta 30/06/2016.

más amplio de seguridad internacional. Algo que Brasil hace desde que se constituyó como nación independiente.

Se trata de un desafío complejo, cuyas dimensiones conceptuales, políticas y estratégicas se examinarán en las próximas secciones de este texto. Claridad con relación a lo que concierne a seguridad y a defensa es una condición para organizar los esfuerzos de cooperación y para orientar adecuadamente las burocracias a desarrollar sus respectivas funciones. Por lo tanto, a lo largo de los últimos años, Brasil ha impulsado ese debate, así como la creación de instituciones específicas en la región.

Antes de presentar el debate conceptual y las iniciativas de construcción institucional, vale la pena subrayar algunos retos estructurales en el campo de la seguridad que desafían a la región.

Retos estructurales de seguridad y defensa en América Latina: desafíos para Brasil

América Latina no está aislada de las dinámicas de seguridad internacional. Entre los procesos cuyas implicaciones afectan el campo de la seguridad en el largo plazo, cuatro merecen especial atención: (1) la creciente dispersión del poder en el ámbito mundial, tanto en lo que concierne a la emergencia de varios polos de poder cuanto a la fragmentación de actores, que han ampliado su capacidad de acción mediante el acceso a recursos tecnológicos; (2) el cambio demográfico, su composición, en la que destaca la concentración de jóvenes en África y Asia, y sus implicaciones en términos de la ampliación de la desigualdad social, lo que expande la brecha entre las expectativas de la población y la capacidad de sus gobiernos para satisfacerlas; (3) la progresiva sofisticación tecnológica y sus implicaciones para el uso de la fuerza, ya sea en conflictos internacionales, ya sea en el control de disturbios o en la lucha contra la insurgencia; y (4) la difusión y el fortalecimiento de las organizaciones criminales transnacionales. Las subsecciones siguientes discuten esas tendencias de manera muy breve.

Multipolarización: la complejidad y la importancia de las viejas amenazas

La dispersión del poder entre los Estados se evidencia en variables como el crecimiento económico más fuerte de los países emergentes y la reducción de la brecha entre los gastos militares de las principales potencias. Poco a poco, nuevos acuerdos de articulación política se verifican, por ejemplo, en Asia Central y en África, mientras la geopolítica reclama, cada vez más, la atención de los gobiernos occidentales, especialmente después de los acontecimientos en Georgia, Siria y Ucrania. La reforma de las instituciones internacionales sigue pendiente y en CSNU permanece in-

capaz de evitar el surgimiento de nuevas crisis, de resolver pacíficamente los conflictos en curso, y de proponer una estructura de gobernanza que promueva la estabilidad en ese campo de las relaciones internacionales.

Al revés, lo que se observa es el resurgimiento de políticas de expoliación en el campo económico, de estilo «*beggar-thy-neighbor*», el fortalecimiento de perspectivas de corto plazo en la definición de alianzas y riesgos de retoma de carreras armamentistas en regiones como el Oriente Medio, el Índico y Mar del Sur de China y el Extremo Oriente. La retórica y las iniciativas del presidente Obama respecto a la reducción de armas nucleares no han logrado reducir las inversiones en la renovación de sus arsenales, que se estima superarán en US\$ 1 trillón en la próxima generación²³. Tensiones que se imaginaban extintas, entre Rusia y Estados Unidos, por ejemplo, han vuelto con fuerza a los cálculos estratégicos de los Estados y a los discursos de sus representantes, mismo en foros de diálogo²⁴. Recientemente, William Perry, probablemente la persona viva que mejor conoce los riesgos de conflictos pasados y presentes en el campo nuclear –por lo menos en Occidente– alertó por el hecho de que «*the likelihood of a nuclear catastrophe today is greater than it was during the Cold War*»²⁵. Las respuestas de la OTAN a los movimientos de Rusia en Ucrania no podría ser más clara y hasta ahora ha servido para ampliar esa probabilidad, razón por la cual se recomienda reforzar la capacidad de disuasión y retomar el diálogo, para intentar evitar conflictos accidentales²⁶.

Asimismo, la señal lanzada por la UE en su nueva Estrategia de Seguridad, a pesar del eufemismo con que expresa el «pragmatismo principista» que orienta sus esfuerzos para contribuir a la gobernabilidad global, a la cual propone realizar «aportes positivos». Claramente, la estrategia sitúa una Europa Unida como uno de los 3 polos relevantes de poder en el mundo,

²³ WOLFSTHAL, J. B., LEWIS, J. & QUINT, M.: *The Trillion Dollar Nuclear Triad. US Strategic Modernization Over the Next Thirty Years*. Disponible en <http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/140107_trillion_dollar_nuclear_triad.pdf>. Monterey, California: James Martin Center for Nonproliferation Studies, January 2014. Fecha de la consulta: 11/12/2015.

²⁴ Los discursos de los presidentes Putin y Obama en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 han señalado ese embate. Putin es particularmente claro en sus posiciones: «Speech at the final plenary session of the 12th Annual Meeting of the Valdai Discussion Club», 22 de octubre. Disponible en <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/50548>>. Consulta de 10/24/2015.

²⁵ PERRY, W.: «A National Security Walk Around the World». CISC Annual Drell Lecture, February 10, 2016. Disponible en <<http://cisac.fsi.stanford.edu/news/william-perry-warms-nuclear-dangers-drell-lecture>>. Consulta en 07/01/2016.

²⁶ LUNN, I. W., I. & ANDREASEN, S.: «NATO's Nuclear Future. Deter, Reassure, Engage?» *NTI Paper*, June 2016. The Nuclear Threat Initiative, Washington, D.C., 2016. La recomendación es madura y responsable, pero centra su análisis en la relación entre la OTAN y Rusia, desconsiderando las inestabilidades que pueden llevar a carreras nucleares en el extremo oriente y en el Oriente Medio, así como la mayor facilidad de acceso a tecnologías sensibles por actores no estatales.

donde las inseguridades se ampliarán y los intereses solo pueden ser buscados mediante presión económica, política, y militar²⁷.

Agrupaciones como el G-20, el IBSA y el BRIC también indican la insatisfacción de los países en desarrollo con su insuficiente representación en las instituciones de Bretton Woods, por no hablar de la ONU. La propia existencia del G7, articulado desde fines de los 1970, apuntaba a la inadecuación de las instituciones vigentes para generar consensos amplios, algo que también se observaba en el ámbito de la OMC con la operación regular del QUAD.

Sin embargo, pese a la disminución del ritmo de expansión económica en países como India y Rusia, y la recesión en Brasil, las predicciones indican superación de las economías avanzadas de los países emergentes. PricewaterhouseCoopers, por ejemplo, hace poco preveía que las siete mayores economías emergentes (China, India, Brasil, Rusia, Indonesia, México y Turquía) suplantarán el G7 (Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y Canadá) en 2017, teniendo en cuenta los PIB de acuerdo con el criterio de paridad de poder adquisitivo, o en 2030 si el criterio aplicado es el tipo de cambio de mercado²⁸. El mismo sentido es capturado por López en su alerta sobre el impacto sobre América del Sur de las emergencias, reconfiguraciones e incertidumbres globales²⁹.

En los últimos años, el G7 recuperó protagonismo en el recibimiento de flujos de inversión directa y China observó reducción en su actividad económica, lo que pone en cheque proyecciones de largo plazo, especialmente cuando se considera el alto nivel del capital humano en los países desarrollados y la capacidad emprendedora de sus sociedades. De todos modos, Asia se consolida como un nuevo polo de desarrollo económico, vinculándose a África, donde se espera ubicar la mayor parte del crecimiento de demanda mundial en las próximas décadas³⁰.

La enorme brecha entre los Estados Unidos, la Unión Europea, China y Japón, de un lado, y el resto del mundo, de otro, no se observa apenas en el campo económico. De hecho, las capacidades militares de esos países son también muy superiores. Y eso genera más inestabilidades, una vez que países como

²⁷ Ver Europa (2016): *op. cit.*

²⁸ «The World in 2050 - The BRICs and beyond: prospects, challenges and opportunities». *PwC Economics*, January 2013.

²⁹ LÓPEZ, E.: «Emergencias, reconfiguraciones e incertidumbres: breves reflexiones sobre el mundo y sobre América del Sur», Mimeo. Conferencia de apertura del SimpoRI, Programa San Thiago Dantas, Sao Paulo, 9 de noviembre de 2015.

³⁰ Una proyección econométrica de la evolución de la participación de 147 países en el PIB mundial, teniendo en cuenta la productividad total de factores, también apunta a la desconcentración del ingreso –pero no de la renta– en el mundo. FOURÉ, J., BÉNASSY-QUÉRÉ, A., y FONTAGNÉ, L. e *Great Shift: «Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon»*, *Working Paper*, CEPII, 2012. Datos disponibles en <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/baseline.htm>>. Fecha de la consulta: 11/10/2015.

Rusia, India e Irán, en una primera orden de grandeza, Arabia Saudita, las dos Coreas e Israel, en seguida, agregan tensiones en sus respectivas regiones. O sea, la multipolaridad tiende a mantenerse y es posible que la arquitectura del sistema internacional se fragmente todavía más, ampliando las inestabilidades políticas.

En síntesis, en el plan geopolítico se observa la fragmentación de poder y la consolidación de China entre las grandes potencias, en permanente tensión con Japón, India, Rusia y Estados Unidos. Los riesgos de proliferación de armas de destrucción masiva se ampliarán y nada en el horizonte apunta a su reducción. La situación en Oriente Medio se ha deteriorado, especialmente con la creciente relevancia de Irán y Rusia en la región. Hay, aún, tensiones generadas por el desorden que sucedió a la caída de los gobiernos autoritarios, como resultado de la primavera árabe y de las intervenciones en la región. Migraciones masivas y crimen transnacional, incluyendo actos terroristas, incrementan inestabilidades³¹.

En la ausencia de instituciones que puedan ofrecer la gobernabilidad que necesita una sociedad internacional cada vez más interdependiente, los escenarios más razonables apuntan a inestabilidades que colocan a Latinoamérica desafíos de primera magnitud.

Y esa es apenas una de las dinámicas globales que presionan los retos de seguridad en la región. La cuestión demográfica no es menos compleja.

Demografía: implicaciones políticas y para la defensa de recursos naturales

Todos los años, la población mundial se expande entre unos 80 y 90 millones de personas. En el año 2100, vamos a añadir alrededor de 4.000 millones de personas a 7.300 millones que ahora viven en la Tierra. Más del 60% de este crecimiento se producirá en el África subsahariana (32%) y Asia (30%), lo que llevará a que más de la mitad de la población mundial se concentre en esas regiones. Ya en el año 2050, se espera que casi el 22% de la población mundial de más de 60 años, más del doble que la proporción de la población en 2005 (10%)³².

³¹ Entre los escenarios prospectivos que examinan esos fenómenos de modo más profundo, están Munich Security Report 2016: «Boundless Crises, Reckless Spoilers, Helpless Guardians». Disponible en <<https://www.securityconference.de/en/activities/munich-security-report/>> y Greenberg, M.: Trends in U.S. Military Spending. Council on Foreign Relations, July 30, 2013.

³² Las previsiones del informe *Citizens in an Interconnected and polycentric world* de la Unión Europea fueran probadas conservadoras, entretanto. La revisión del 2015 del Escritorio de la Organización de las Naciones Unidas para la Población estima que seremos 8.500 millones de seres humanos en 2030, 9.700 en 2050 y 11.200 en 2100. Ver *Press Release*: «UN Department of Public Information», July 29, 2015, disponible en <<http://www.>

Ese proceso genera una implicación obvia para Latinoamérica y particularmente para América del Sur. Rica en recursos naturales, la región contribuye, por el lado de la oferta, a la estabilidad global siempre que se mantenga pacífica y ordenada. El corolario de esa condición es la necesidad de desarrollar condiciones para proteger esos recursos de posibles asedios en el futuro, cuando la escasez se intensifique en el ambiente global. Desde el punto de vista de Brasil, esa vinculación de los intereses regionales a los riesgos globales se hace por la cooperación hacia adentro y por la disuasión hacia afuera, en la fórmula repetida por Amorim³³.

Pero hay también una implicación menos obvia, con impacto directo en el ámbito de la seguridad. Al tener acceso a una mejor salud, educación y saneamiento, la población mundial crece, y se torna cada vez más exigente en lo que concierne a patrones de consumo, presionando la demanda por fuentes de energía y por recursos naturales. Ya se observan importantes tensiones relacionadas con la escasez de agua, alimentos y energía, además de la desproporción entre hombres y mujeres en muchas sociedades, especialmente en Asia, lo que alimenta migraciones y crímenes como la trata de personas.

Esto aumenta el riesgo de conflictos relacionados con la búsqueda de materias primas, entre otros aspectos asociados a la expansión poblacional. Entre ellos, se puede subrayar: la ampliación de la demanda por agua, alimentos y fuentes de energía; la necesidad de expandir mercados redefiniendo la distribución de inversiones y ofertas de puestos de trabajo, con consecuencias para la recaudación de impuestos, de un lado, y para la prestación de servicios básicos a la población, del otro; la ampliación de tensiones sociales, especialmente en África, Asia y Latinoamérica, relacionadas con la gran cantidad de jóvenes sin trabajo y perspectivas de realización profesional; la multiplicación de flujos migratorios de un lado, y de movimientos contestadores del orden, del otro, como resultado de una reacción a ese hiato entre las expectativas de los jóvenes y las posibilidades de creación de oportunidades que direccionen sus energías hacia actitudes productivas y funcionales para las sociedades en las cuales ellos viven; y los disturbios asociados a fenómenos naturales, en especial el calentamiento global, que también tienden a generar situaciones de emergencia.

En ese contexto, la desconexión entre los individuos y sus representantes, evidente en el aumento de manifestaciones observadas en todos los continentes con frecuencia cada vez mayor, así como la disfuncionalidad de los sistemas de representación política, han generado crisis políticas y polarizaciones sociales, ocasionalmente violentas, poniendo bajo examen a los líderes contemporáneos, que no parecen tener visión de largo plazo ni clara

un.org/en/development/desa/population/events/pdf/other/10/World_Population_Projections_Press_Release.pdf>.

³³ Amorim (2016): *op. cit.*

idea sobre cómo perfeccionar los sistemas políticos. No sorprende que propuestas autoritarias y populistas, xenofobia, e ideologías de extrema derecha hayan ganado espacio en el debate político, particularmente en países marcados por tensiones demográficas.

En otras palabras, la brecha entre las expectativas de los ciudadanos en relación con su futuro y la capacidad de sus líderes para darse cuenta de ellas, generando soluciones económicas que ofrezcan respuestas a las ansiedades de los jóvenes, es sin duda uno de los retos políticos más complejos para la paz internacional y la seguridad regional en el mundo. Revueltas de las protestas de la primavera árabe en Europa, Asia, trastornos en las guerras civiles en África, conflictos violentos en Gaza, migraciones internacionales, desplazamientos internos, movimientos sociales que contestan los parámetros de representación de intereses vigentes, ampliación de la capacidad de movimientos radicales, incluso terroristas, de reunir apoyos. Son procesos causados por varios factores, que sirven a los propósitos de diversas organizaciones políticas. El único aspecto que tienen en común es la incapacidad de atender a las expectativas de los ciudadanos, en particular de los jóvenes. Y el aumento de la población mundial en los próximos años tenderá a ampliar cada uno de esos problemas, generando nuevas tensiones sociopolíticas³⁴.

La relativa escasez y la desigualdad en el acceso a bienes y servicios ha estado siempre presente en las sociedades, pero durante mucho tiempo apenas las élites tenían conciencia de ello y de su amplitud. Eso ha cambiado. En la actualidad, el acceso fácil y barato a las fuentes de información y datos sobre las tendencias mundiales transformó la ecuación política entre los gobiernos y los ciudadanos, en favor de éstos. Los gobiernos que intentan censurar a los ciudadanos y ocultar las causas fundamentales de los problemas sociales se han malogrado, muy temprano, en ese intento. Con el acceso a la información abundante y barata, tarde o temprano, las personas entienden que sus necesidades básicas no se cumplen, se dan cuenta de los altos niveles de injusticia social y requieren cambios en las políticas. El eventual fracaso para proporcionar respuestas inmediatas favorece la emergencia de revueltas. En este caso, las frustraciones se agudizan y los ciudadanos comienzan a exigir mejores condiciones, servicios públicos decentes y una conducta política adecuada.

Como resultado, en la medida en que los individuos tienen más acceso a información, la necesidad de redistribuir la riqueza nacional se vuelve más importante. Se impone también el reto de conciliar el crecimiento económico con un sentido de justicia para lograr estabilidad política. El tema no es nuevo, pero suena más actual que nunca, «Cuando las democracias no tienen

³⁴ El informe sobre riesgos del Forum Economico Mundial subraya la preocupación de las élites globales con el tema de la desigualdad: «World Economic Forum risks report 2016», disponible en <<http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>>. Consulta: 07/02/2016.

clase media y los pobres son más numerosos, el resultado es la confusión y la ruina es rápida»³⁵.

En resumen, los gobiernos tienen que atender a objetivos que se transforman constantemente. Las demandas se amplían: la gente quiere más seguridad y bienestar para sí y para sus hijos. Los ciudadanos analizan la situación actual en comparación no solo con el pasado sino con las condiciones observadas en otros lugares³⁶. Los gobiernos generan crecimiento económico, pero la renta se concentra. Las instituciones no satisfacen las demandas populares; el sentido de la injusticia conduce a descontento. Y el descontento a revueltas y contestaciones políticas. Hace falta «una moral que no requiere una fuerza trascendente externa. [...] Esto significa en la práctica una nueva perspectiva sobre el mundo en el que la moral tiene un estatus más alto que en la actualidad, y donde los individuos consideran su deber el mantener sus normas y valores»³⁷.

Este proceso se ha vuelto global, pero en el caso de América Latina, se trata de promover el desarrollo socioeconómico, relacionado con la seguridad ciudadana y con la demanda por inclusión. Se reclama el respeto a la diversidad, tolerancia y cooperación como instrumentos de promoción activa de la paz. Se reclama una gobernabilidad que atienda a las expectativas de los ciudadanos y lo más cerca a que llegó la ONU fue la propuesta de los objetivos de desarrollo sostenible.

Tecnología e innovación: los individuos se tornan cada vez más poderosos

La innovación siempre ha sido fuente de poder para las comunidades políticas. Actualmente, la producción mundial de bienes y servicios se estructuran en cadenas globales de valor, que articulan flujos de información, personas, recursos y riquezas. Las empresas ya no logran mantener su participación en los mercados sin innovar de forma continua, dada la reducción en el ciclo de vida del producto. Estructuras de innovación que no están organizadas en redes ya no se sostienen y los gobiernos compiten por la inversión privada en sus mercados, con el fin de emplear sus ciudadanos, recaudar impuestos y desarrollar sus economías y sociedades.

Desde el punto de vista de la inversión en recursos militares, la contradicción es evidente: la apertura económica es necesaria para participar de las cadenas globales de valor, pero las inversiones en el sector de defensa requieren sigilo, a fin de mantener los diferenciales de capacidad de los apar-

³⁵ Aristotle: «The Politics», Oxford Univ. Press, New York, 1962.

³⁶ FRIEDMAN, B.: «The Moral Consequences of Economic Growth», Knopf, New York, 2005.

³⁷ R. Hinde: «Society Needs Morality», in *European Review*, vol. 19. Issue 01, Feb. 2011, págs. 105-117 y pág. 114.

tos de guerra. El resultado se observa en innovaciones también en la manera como se hace la guerra, lo que involucra estructuras híbridas y acciones ocultas de la parte de los gobiernos, sin disminuir la necesidad de mantener las estructuras tradicionales³⁸.

En la actualidad, las cadenas globales de innovación consideran cuatro factores principales: (a) el tamaño y el crecimiento de los mercados esperados; (B) la calidad de mano de obra y las expectativas de su calificación en el futuro; (C) la infraestructura física; y (d) el entorno legal y político. GE, por ejemplo, una empresa integrada a nivel mundial en los sectores tecnológicos de frontera, ha creado centros de innovación en 5 países: Estados Unidos (Niskayuna, Nueva York), Alemania (Munich), China (Shanghai), India (Bangalore) y Brasil (Río de Janeiro). Estos centros se relacionan con sus respectivas cadenas de suministro, generalmente dispersas geográficamente, pero funcionalmente integrados. Sus servidores son relativamente pocos, generosamente pagados, sujetos a un estricto código de conducta, lo que ayuda a armonizar la producción y homogeneizar la calidad del servicio³⁹.

Este proceso muestra, brevemente, la tendencia a fortalecer las empresas en su relación con los gobiernos. Porque los ciclos de producción son más cortos y las inversiones en innovación son caras e inevitables, los productos y servicios tienen mayor valor añadido, pero los márgenes de lucro son pequeños debido a la intensa concurrencia. En ese contexto, es necesario comercializar los productos en una escala global, proceso que consolida las redes mundiales de producción y aumenta la movilidad de las empresas.

El hecho de Brasil integrar algunas de las cadenas de suministro globales más relevantes le impone oportunidades de desarrollo económico, así como la responsabilidad de mejorar continuamente las condiciones locales de producción. El choque entre las demandas laborales y empresariales, por un lado, y la necesidad de mantener los impuestos bajos, por otra, impone a los gobiernos la necesidad de mejorar continuamente su capacidad de gestión y de atracción de inversiones, comenzando con la financiación de la formación de capital humano.

Ese proceso enfrenta una tensión política, todavía: la necesidad de mantener las economías tan abiertas cuanto sea posible, a fin de atraer inversiones innovadoras, expone la baja productividad sistémica de la economía nacional, y con el argumento de evitar el aumento del desempleo los grupos de presión intentan mantener sus espacios en el mercado nacional, imponiendo barreras al comercio. Pasa más o menos lo mismo en toda

³⁸ El informe del Club Valdai examina el tema desde el punto de vista de Rusia: Valdai. *War and Peace in the 21st Century. International Stability and Balance of New Type*, disponible en <<http://valdaiclub.com/publications/reports/international-stability-and-balance-of-the-new-type/>>. Consulta: 06/15/2016.

³⁹ Ver World Economic Forum 2012: *The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy*. Brochure.

la región, con la posible excepción de Chile. El resultado es la caída de la capacidad de innovación y la pérdida de la capacidad de sostener altos niveles de crecimiento económico en el largo plazo. El problema solo no es más crítico en la región porque su participación en las cadenas globales de valor es limitada⁴⁰.

Mientras tanto, los individuos utilizan recursos tecnológicos para informarse de las prioridades de sus gobiernos y para movilizarse, reclamando servicios públicos aceptables. Cada vez más conscientes de sus derechos, ellos se organizan a través de las fronteras nacionales y afectan a la opinión pública de sus países. Cada vez más autónomos logran redefinir las estructuras de representación política, ocupando espacios antes dominados apenas por Estados nacionales y empresas. El proceso no es nuevo, pero se acentuó en los últimos años con la brutal reducción de los costos en el sector de las telecomunicaciones⁴¹.

Ese cambio en la relación de los ciudadanos con sus gobiernos es importante, pero se desarrolla en el ámbito legal y político, redefiniendo las dinámicas dentro de los Estados y en el ambiente internacional. Pero también en los márgenes de la ley se operan procesos relevantes para la seguridad de los individuos y de los Estados. Eso puede explicar algunas tensiones observadas en Suramérica, donde los sistemas de representación política claramente no están preparados para procesar las demandas de inclusión. Las recientes polarizaciones electorales y políticas en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela indican la amplitud del problema, que no es tan agudo porque en el pasado reciente esos países incluyeron amplias parcelas de sus poblaciones en la sociedad de consumo.

La expansión del crimen trasnacional: implicaciones para la seguridad

El día 16 de junio de 2016, la ciudad de Pedro Juan Caballero, en la frontera de Brasil y Paraguay, vivió escenas cinematográficas. El Primer Comando de la Capital (PCC), una organización criminal brasileña que se disputa el control del tráfico de cocaína para Brasil con otras bandas criminales ordenó la ejecución de Jorge Rafaat, conocido como Sadam, que detenía parte del flujo de drogas para las capitales brasileñas. El crimen involucró una centena de sicarios y por lo menos un exmilitar brasileño que operó una de las ametralladoras 0.50, utilizadas más frecuentemente en artillería antiaérea. Fueron

⁴⁰ HERNANDEZ, R., MARTÍNEZ-PIVA, J. M. & MULDER, N. (eds.): *Global value chains and world trade Prospects and challenges for Latin America*, ECLAC, Santiago, 2014 (Chapter 1&2). Disponible en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37041/S2014061_en.pdf?sequence=1>. Fecha de la consulta: 06/28/2016.

⁴¹ ROSENAU, J.: «Turbulence in World Politics», Princeton University Press, Princeton, 1990, logró mensurar ese proceso en el inicio de su aceleración.

más de 400 disparos contra tres vehículos blindados, a los que parece localizar con el auxilio de drones. Una operación profesional que se ubicaría más bien en el plano militar que en el policial, lo que explica por qué la prensa emplea el concepto de guerra entre facciones, más que el de disputa por el control del tráfico⁴².

El crimen organizado en Brasil va más allá de las escenas cinematográficas. Los números son impresionantes. En 2014, Brasil tenía 666.500 efectivos en las policías militares de las 27 unidades de la federación, los cuales corresponden a menos de 2/3 (64%) del efectivo policial del país. Para hacerse una idea, los efectivos de las Fuerzas Armadas en el mismo año eran de aproximadamente la mitad de esa cifra, 333.000 militares. Asimismo, la población carcelaria sobrepasaba en 2014 los 605.000 detenidos y el presupuesto del sector alcanzó R\$ 71.200 millones, muy cercano al presupuesto del Ministerio de la Defensa (R\$ 74.400 millones), lo que no disminuyó de forma significativa la aprehensión de armas (más de 118000) ni el robo de vehículos (más de 500.000) en aquel año. Mientras se estima que solamente un 35% de los crímenes sexuales son reportados, se han registrado casi 48.000 estupros en ese año. En ese contexto, el 50% de los brasileños que viven en las grandes ciudades están de acuerdo con la idea de que «bandido bueno es bandido muerto» y la misma proporción confía en la policía⁴³. En otras palabras, Brasil se tornó una sociedad profundamente violenta, donde se registran más de 53.000 homicidios dolosos por año, cerca de uno de cada diez en el mundo.

La actual crisis política indica que una parte de esos intereses llegó a algunas instituciones públicas y al sistema financiero, que se encarga de limpiar parte del dinero oriundo de la corrupción y del crimen organizado. De otro lado, hay razones para el optimismo, pues por la primera vez en la historia del país las instituciones judiciales logran poner en la cárcel políticos, grandes empresarios y miembros corruptos del propio poder judicial. El país que logró fortalecer sus instituciones políticas en una larga transición democrática, al tiempo en que reorganizaba su economía para doblegar una inflación reincidente desde el comienzo de los 1980, avanzó en la reducción de la

⁴² «El asesinato del jefe del narco en la frontera de Paraguay con Brasil alerta a las autoridades», *El País*, 19/06/2016.

<http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/17/actualidad/1466198112_870703.html>. Fecha de la consulta: 06/20/2016.

⁴³ Datos sobre seguridad pública están en *Anuario Brasileiro de Seguranca Pública 2015*, Forum de Seguranca Pública, disponible en <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2015.retificado_.pdf>. Fecha de consulta: 06/30/2016. Números sobre defensa y fuerzas armadas en RESDAL, *Atlas Compartativo de la Defensa en América Latina y Caribe, 2014*. Sobre la confianza en las instituciones, IBOPE, Índice de Confianza Social 2015, disponible en <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/Instituicees-politicas-perdem-ainda-mais-a-confianca-dos-brasileiros.aspx>>. Fecha de consulta: 07/09/2016.

pobreza desde mediados de los 1990 y ahora combate la corrupción con un ímpetu jamás visto anteriormente y elevado soporte popular.

Si es verdad que Brasil ofrece parámetros importantes para la región a partir de sus ejemplos en esas áreas, también es cierto que, en lo que concierne al crimen transnacional, poco puede hacer solo. El líder del PCC fue apresado en Colombia, mientras las disputas entre los cárteles ocurren en las fronteras con Paraguay, Bolivia y Perú. Anualmente, las fuerzas armadas realizan una operación en las fronteras con el objetivo de promover la integración de las fuerzas de seguridad y de señalar a los grupos criminales la posibilidad de una acción más efectiva del Estado.

Más importante que eso, todavía, es el hecho de que los proyectos estratégicos del Ministerio de Defensa brasileño incluyen acciones volcadas hacia los vecinos. Uno de los principales proyectos del Ejército, por ejemplo, es el desarrollo de un sistema de monitoreo permanente de las fronteras, consideradas áreas especiales, que ya está en curso y deberá invertir R\$ 12.000 millones (US\$ 3.500 millones, aproximadamente) hasta 2021. Considerado el mayor proyecto de monitoreo de fronteras en el mundo, por cubrir un área de aproximadamente 16.000 km, el SISFRON integra sus datos en plataformas de guerra electrónica y los comparte con los países vecinos, algo que Brasil ya hace con el Sistema de Vigilancia de la Amazonia⁴⁴.

En otras palabras, Brasil observa ese reto como una oportunidad de acercarse a sus vecinos mediante esfuerzos de cooperación que permitan, de un lado, profundizar la cooperación suramericana en materia de defensa y seguridad y, del otro, articular una posición común de la región en el ámbito internacional. Por eso el país se preocupa en trabajar en el seno de la UNASUR, a partir de la evolución histórica ya discutida, en un diseño institucional adecuado, que permita enfrentar cada desafío con estructuras apropiadas para promover su superación. No es casual que Suramérica haya logrado construir una posición común relativa al problema mundial de las drogas, presentándola en la reunión de las Naciones Unidas en abril de 2016⁴⁵.

Los cuatro aspectos mencionados sin duda influyen en la evolución en las próximas décadas, con importantes implicaciones para los asuntos de seguridad regional y, en ello, para el rol de Brasil en su promoción. La comprensión de este contexto favorece examinar cómo la política exterior brasileña pretende enmarcar estas dinámicas, ofreciendo contribuciones para mejorar las estructuras de gobernanza global. Pero para comprender ese rol

⁴⁴ Exército Brasileiro. Escritório de Projetos, disponible en <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Fecha de la consulta 06/29/2016.

⁴⁵ UNASUR/CSPMD/GAH EVAL FINAL PA/2015/INFORME, disponible en <https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_english.pdf>. Fecha de la consulta: 06/28/2016.

de Brasil, hay que tener claras las distinciones conceptuales relevantes para encuadrar la cooperación regional en ese campo.

Conceptos de seguridad y defensa en América del Sur: desafíos a la cooperación

En 2012, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) recomendó al Consejo Suramericano de Defensa «Sistematizar las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública en su relación con la defensa». Esa recomendación se sumó a un conjunto de constataciones en un documento que examinó los desafíos conceptuales que necesitan ser sobrepasados para promover la cooperación en materia de defensa en la región. Esos desafíos se materializan en tres dimensiones: (1) Distinguir claramente temas de seguridad y de defensa; (2) Aclarar los referentes de las acciones políticas volcadas hacia la seguridad: colectividades o ciudadanos, Estados o individuos; y (3) Separar riesgos y amenazas. Hay oportunidades de cooperación en los sectores de defensa para avanzar en las tres dimensiones, pero eso solo tendrá éxito si los Estados llegasen a dimensionar la sustancia y el alcance de las iniciativas viables de cooperación regional.

La discusión sobre seguridad y defensa en general figura de modo claro en la legislación de los países suramericanos respecto a las condiciones de empleo de fuerza militar. No conviene aquí elucubrar sobre las condiciones de seguridad y los medios de su medición, en contraste con las acciones materiales en el campo de las políticas de defensa. Pero hay que tener presentes las traumáticas experiencias históricas en términos de empleo de tropas en los territorios nacionales (por ejemplo, durante la Guerra Fría, en el combate a los «enemigos internos»), así como el hecho de que, en países donde el crimen transnacional se tornó una amenaza a la integridad territorial, las fuerzas armadas han recibido misiones típicamente policiales, generando dudas sobre doctrina y sobre la naturaleza apropiada de su empleo preferencial. El desafío de evitar la «policialización» de las Fuerzas Armadas y la militarización de las policías es mundial y guarda relación con el mayor poder de fuego de los actores subestatales (como hemos visto), tanto cuanto con la mayor judicialización de los conflictos interestatales.

Los países suramericanos han observado distintas experiencias en esa materia, y por ende, han producido conceptos operacionales propios de seguridad y defensa. Eso torna más compleja y difícil la cooperación internacional en esa materia, por involucrar funciones y entes políticos diferenciados (Estados, provincias, municipalidades, alcaldías...)⁴⁶.

⁴⁶ El CEED (2015) viene debatiendo esos conceptos y ya elevó a los ministerios de defensa un conjunto de sugerencias destinadas a organizar ese debate, indicando posibles aclaramientos conceptuales y medidas de facilitación de la cooperación regional en esa materia.

El documento del CEED reafirma la visión cooperativa y distingue entre los ámbitos de defensa y seguridad pública, además de identificar factores de riesgo y amenazas, aunque de forma imprecisa y sin jerarquización. Como amenazas para la defensa, señala tres: agresión armada externa, ocupación territorial y conflictos bélicos. En materia de seguridad pública, considera diez amenazas: crimen organizado y delincuencia transnacional, narcotráfico, terrorismo, tráfico de armas, lavado de activos, tráfico ilícito de bienes, tráfico de personas, actividades violentas, delitos cibernéticos y grupos armados al margen de la ley. Como factores de riesgo, apunta los desastres naturales y antrópicos, los relacionados con amenazas a la soberanía de los recursos naturales y estratégicos, y aquellos relacionados con amenazas de defensa y seguridad pública. Por último, como desafíos, indica la acción ante desastres naturales, la protección de recursos naturales y estratégicos, la protección del medio ambiente, y la cooperación en seguridad internacional y regional.

El documento es un buen punto de partida. Presenta distinciones relevantes para examinar la segunda dimensión conceptual, trata del referente de la seguridad, si los Estados o los individuos. Hay que tener en cuenta el paralelismo, pero también las posibles complementariedades entre las políticas volcadas hacia garantizar la seguridad de los ciudadanos *vis-à-vis* y las que se destinan a promover la defensa nacional, en el sentido tradicional del concepto. Cuando se trata de garantizar la seguridad de los ciudadanos y las condiciones del pleno ejercicio de sus derechos fundamentales, hay que distinguir las tareas de las policías de las políticas públicas socioeconómicas, algunas de las cuales se internacionalizarán recientemente.

Por ejemplo, las agendas de desarrollo e inclusión, que tanto se beneficiaron del concepto de seguridad humana desde los años 1990, se condensaron en los objetivos del milenio, en la Río +20 y, por ende, en los objetivos de desarrollo sostenible. Es posible ampliar la cooperación entre los países suramericanos en esos campos, pero eso no se debe confundir con cooperación en seguridad o en defensa. Para eso, hay otros consejos en UNASUR.

El referente aquí es el individuo, pero no se habla de su integridad física, de la necesidad de asegurar condiciones para vivir libre de miedo y con necesidades básicas, en la formulación inicial del informe de desarrollo humano que planteó el concepto de seguridad humana, en 1994. Mientras se recuerde que el sector de defensa contribuye al desarrollo integral de nuestros países, esa no debe ser la materia principal en las definiciones políticas de las autoridades regionales en materia de defensa. En otras palabras, hay que tener en cuenta los distintos referentes de las políticas nacionales, y sus posibles conciertos regionales en áreas específicas de manera paralela, a lo mejor conducidas por los doce consejos sectoriales creados en el marco de la UNASUR.

Al mismo tiempo, hay que respetar –y en la medida posible aprovechar– las experiencias de cooperación en el campo de la defensa, particularmente en materia militar, los ritmos de cada sociedad y la gradualidad que sus élites po-

líticas desean imponer al progresivo proceso de control de sus Fuerzas Armadas, así como el monitoreo de su conducta por las sociedades. Ese énfasis fue importante en los procesos de transición democrática y contribuyó a mejorar la gobernabilidad del sector de defensa, pero es insuficiente para perfeccionar los procesos de gestión en defensa y la cooperación regional en ese sector.

Por fin, desde el fin de la Guerra Fría, se amplió la confusión entre riesgos y amenazas, dificultando la apropiada atribución de responsabilidades a las burocracias responsables de promover la seguridad de los ciudadanos, así como a las que tradicionalmente se ocupan de garantizar la integridad de los Estados, sus territorios, instituciones y cultura. Eso requiere distinguir claramente riesgos de amenazas e indicar la parcela de responsabilidad que se debe atribuir a los ministerios de defensa.

El concepto multidimensional de seguridad creado en el seno de la OEA más confunde que aclara el tema. Ejemplifica lo que no se debe hacer para avanzar en la cooperación regional. Al agregar aspectos relacionados con salud, ciberseguridad y medio ambiente, por ejemplo, trata en el mismo marco riesgos y amenazas. Riesgos son fenómenos socioeconómicos o mismo naturales, cuya evolución no se puede anticipar, controlar o neutralizar, y cuyo origen no se deriva de la intención causal de un agente. Amenazas, en contraste, resultan de la voluntad de un agente al cual se puede atribuir responsabilidades y, por lo tanto, alguien con quien se puede establecer diálogo y negociación o, malogrando ambos, entrar en conflicto.

Pero en el marco de la OEA, ese es el concepto que se adopta. No es casualidad que las declaraciones de ministros de defensa hayan sido demasiado abstractas e impropias para generar acciones, más allá de la retórica diplomática y de los compromisos permanentes de ayuda mutua. Las distinciones conceptuales son relevantes para que los gobiernos puedan atribuir responsabilidades específicas a las respectivas burocracias, facilitando la superación de los desafíos a la cooperación en ese campo y contribuyendo a la concreción de políticas efectivas.

Al contribuir con esas precisiones conceptuales, Brasil cumple un rol importante en la promoción de la cooperación regional en seguridad y defensa, particularmente al vincular ese proceso a las agendas globales. El esfuerzo se profundiza con la consolidación de Suramérica como un polo de estabilidad en un mundo convulsionado.

Suramérica en el escenario global de seguridad y defensa: un polo de estabilidad

El lugar de Brasil en la agenda regional de seguridad parte, como hemos visto, de una clara visión del rol que Suramérica desarrolla como un polo de estabilidad en el escenario global de seguridad y defensa. Esa tarea es colectiva y requiere la construcción de instituciones que perpetúen Suramérica

como una región de paz y cooperación, consolidando su identidad colectiva en materia de defensa y fortaleciendo su condición política de contribuir a la paz en el mundo, a pesar del ambiente internacional cada vez más inestable en el campo geopolítico.

Varios factores contribuirán a ese fenómeno en Suramérica: su aislamiento respecto a los flujos geopolíticos globales; la sabiduría de sus élites políticas en evitar guerras fronterizas; las identidades compartidas desde sus orígenes ibéricos comunes; la inserción dependiente de los países en el capitalismo global; las lejanías asociadas a los obstáculos de la geografía física del subcontinente; la percepción común de que guerras locales ponían en riesgo la autonomía de los Estados regionales y perjudicaban los intereses económicos de sus élites políticas; la tradición jurídica de las élites políticas, que intentaron en una docena de conferencias internacionales concretar las ideas de una integración más profunda de algunos o de todos los pueblos americanos en una patria grande...

Así se construyó una cultura de paz entre los Estados suramericanos. Sus controversias son negociadas, sus diferencias matizadas, sus conflictos sometidos al arbitrio de países garantes de los tratados o al juicio de cortes internacionales. El resultado fue un mapa relativamente estable, donde las fronteras se fijaron de modo más o menos negociado, no siempre sin tensiones, pero en contraste profundo con lo que ocurrió en Europa, Asia, África, y en la misma América del Norte, desde principios del siglo XIX.

Esa misma dinámica histórica produjo un gran distanciamiento entre los países de la región, que todavía se mantienen más vinculados a centros dinámicos extrarregionales (Europa, Estados Unidos y, más recientemente, China) que entre ellos. Los mismos procesos históricos que han generado la positiva paz regional desde el punto de vista de los Estados, también crearán sociedades profundamente injustas y violentas. El hecho de que nuestros países hayan preferido relacionarse más intensamente con potencias extrarregionales hizo que no existan medios de comunicación entre nuestras economías y sociedades, lo que, con las modernas tecnologías, facilita el crimen transnacional⁴⁷.

El principal desafío que se presenta desde el punto de vista regional es, por lo tanto, el de potenciar las relaciones entre los Estados y las sociedades, optimizando los mecanismos de cooperación, profundizando la integración regional y enfrentando conjuntamente los problemas de seguridad pública (o ciudadana) sin amenazar la condición de zona de paz que se logró construir en América del Sur. Si logra éxito en eso, se construirá una identidad de defensa compartida y a lo mejor una idea común de Suramérica como uno de los

⁴⁷ He discutido eso más profundamente en RAMALHO, A. J.: *Tres pasos para avanzar en la construcción de una comunidad en seguridad en Suramérica*, NOVAK, F. & NAMIHAS, S.: *op. cit.*, 2016, págs 101-130.

polos de estabilidad en el escenario de seguridad internacional. Brasil se ve a sí mismo como un importante artífice de ese proceso; en eso se distingue su papel hacia los cambios en los retos de seguridad y defensa en Suramérica.

O sea, la región enfrenta el desafío de promover la cooperación internacional con un sentido estratégico, teniendo en cuenta a la vez sus intereses y vulnerabilidades y el propósito compartido de construir un todo que es más que la adición de las partes. Más allá de la mera coordinación de políticas, ese esfuerzo es de largo plazo e implica establecer procesos que faciliten sumar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida y de seguridad desde una perspectiva regional.

El rol de Brasil en ese contexto es el de garantizar que Suramérica prolongue en el tiempo esa construcción histórica tan similar a lo que se espera de una comunidad de seguridad, una vez que las guerras no son consideradas soluciones factibles para las disputas de interés entre los Estados de la región.

Lo raro en la experiencia regional es que esa condición no resultó de una construcción institucional que hubiera propuesto en el horizonte un proyecto de paz, apoyado en la expansión de un mercado común, como se hizo en Europa en las últimas décadas. La experiencia suramericana fue distinta. La región ha vivido pocas guerras importantes. Se estableció una práctica de negociación pacífica sin institucionalidad que la soporte.

Gradualmente, en el marco de la UNASUR, los 12 Estados miembros establecen consensualmente una institucionalidad adecuada para prolongar en el tiempo la condición pacífica de la subregión, la cual funciona como un polo de estabilidad en un ambiente global de seguridad marcado por el progresivo deterioro de las condiciones geopolíticas.

Asimismo, en lo que respecta a las relaciones entre las fuerzas armadas de la región, el pasado es también sumamente positivo. Desde hace décadas nuestras fuerzas cooperan unas con las otras de distintas maneras. Desde ejercicios combinados a la formación de oficiales, todos tienen experiencias exitosas que relatar. Pero son iniciativas restringidas a ámbitos específicos: Armada-Armada, Ejército-Ejército, Fuerza Aérea-Fuerza Aérea. Hace falta «multilateralizar», «regionalizar», esas iniciativas y hacer que sean conjuntas; hay que traerlas hacia el campo de la visión de defensa. En eso también se trabaja, poco a poco, empezando por la construcción de confianza entre los ministerios de defensa.

Conclusiones

Este texto ha examinado el rol de Brasil en la agenda contemporánea de seguridad y defensa latinoamericana, con énfasis en América del Sur. Se ha argumentado que Brasil desarrolla una función estabilizadora en las principales dimensiones de seguridad regional, por dos razones princi-

pales: (1) Históricamente Brasil concibe y define sus desafíos de política exterior y de defensa en el marco de una visión global y de largo plazo de la seguridad internacional, considerándose una especie de puente entre lo global y lo regional; y (2) su rol regional implica contribuir para organizar, incluso desde el punto de vista conceptual, el sector de seguridad y defensa, construyendo instituciones que consoliden una posición conjunta de América del Sur frente a los desafíos globales de seguridad y defensa. Esa es la prioridad apuntada por el país en el largo plazo.

Brasil siempre ha considerado de su interés buscar en la mayor medida posible autonomía en el ámbito internacional, lo que implicó, históricamente, intentar mantener potencias extrarregionales ausentes de los procesos políticos suramericanos, así como contribuir a resolver políticamente las diferencias de intereses en la región. En eso, América del Sur ha logrado éxito. El desafío del porvenir consiste en intensificar las relaciones entre las economías y sociedades sin comprometer la positiva dinámica de cooperación en el campo de la defensa, así como el de enfrentar conjuntamente los más graves problemas comunes, como el crimen transnacional. Por lo tanto, es necesario distinguir conceptos operacionales, aclarar las agendas, atribuir responsabilidades distintas a cada burocracia y fortalecer la institucionalidad naciente.

Así será posible mantener Suramérica aislada de los grandes conflictos geopolíticos globales, contribuyendo a construir en el ambiente internacional un orden más justo, legítimo y representativo, un reto que Brasil considera instrumental para perfeccionar las estructuras de gobernanza de las relaciones internacionales contemporáneas. Ese rol se ha tornado más relevante debido al cruce de agendas inherente a los retos globales en el campo de la seguridad, tales como la evolución demográfica, la multipolaridad, los cambios tecnológicos y el crecimiento del crimen transnacional.

Finalmente, hay que tener presente la mirada de largo plazo que Brasil aporta a sus relaciones con sus vecinos. Su propia formación histórica le distinguió con una identidad suramericana, cultivada en prácticas burocráticas que hoy se intenta compartir en el contexto de la construcción de las instituciones responsables de mantener Suramérica como una zona de paz y cooperación, capaz de realizar aportes positivos al sistema de gobernanza global, como lo hizo con ocasión de la reciente conferencia de la ONU sobre el problema mundial de las drogas.

En ese sentido, y considerándose que los tradicionales retos de seguridad internacional siguen presentando amenazas, riesgos y desafíos a la región, hay más continuidad que cambios en el papel de Brasil frente a los retos de la seguridad y defensa regional. También hay continuidad en las contribuciones de Brasil a la institucionalización de UNASUR, con el propósito de mantener Suramérica ajena a conflictos internacionales, consolidándola como un polo de estabilidad en pro de la seguridad internacional.

A esa posición histórica, formadora de la propia identidad nacional, se suma la visión de un futuro común, que tenemos todos la responsabilidad de construir. Un futuro más justo, próspero e inclusivo, donde la experiencia suramericana de resolver conflictos por el diálogo y la negociación, evitándose conflictos, se internacionalice y beneficie otras regiones del mundo. Un futuro en el cual se garantice la seguridad de los ciudadanos mediante instituciones apropiadas, que sean capaces de cooperar entre sí para vencer al crimen transnacional, entre otros desafíos enfrentados por Suramérica.

Bibliografía

- AMORIM, C. «Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview». *Revista Brasileira de Política Internacional*. 53, Special Edition, 2010. Págs. 214-240.
- A Grande Estratégia do Brasil. Discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa. (2011-2014)*. Brasília: FUNAG, e Sao Paulo: UNESP, 2016.
- ARISTOTLE. *The Politics*. New York: Oxford Univ. Press 1962.
- BRASIL. Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Annex to the letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. Disponível em <<http://www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>>. Acesso em 07/07/2012.
- BURGES, S. «Brazil as Bridge between Old and New Powers» in *International Affairs* 89, nº. 3, 2013. Págs. 577-594.
- BRUCKMANN, M. (org). *Defensa y Recursos Naturales*. Informe del Seminario Defensa y Recursos Naturales. Buenos Aires: Unasur y Ministerio de Defensa Nacional. Disponible en <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/04-Eventos/0032-Eventos.html>>. Acesso em 03/06/2016.
- CALDEIRA, J. *Mauá: empresário do Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CARDIM, C. H. *A raiz das coisas – Rui Barbosa: O Brasil no Mundo*. Rio de Janeiro: Civilizacao Brasileira, 2007.
- CEED. Centro de Estudios Estratégicos de Defensa. *Estudio Prospectivo Suramérica 2025*, primera parte, noviembre 2015, pág. 10. Disponible en <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RRNN2025-NOV-2015-WEB.pdf>>.
- CERVO, A. L. «Brazil's rise on the international scene: Brazil and the World». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 53, número especial, Dec. 2010.
- CERVO, A. L. & BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- COUTO E SILVA, G. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

- FOURÉ, J.; BÉNASSY-QUÉRÉ, A. e FONTAGNÉ, L. «Great Shift: Macroeconomic projections for the world economy at the 2050 horizon». *Working Paper, CEPII*, 2012. Dados disponíveis em <<http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/baseline.htm>>. Consulta em 11/10/2015.
- HINDE, R. «Society Needs Morality». In *European Review*. Vol. 19. Issue 01. Feb. 2011, 2011. Págs. 105-117, pág. 114.
- HIRST, M.; LIMA, M. R. S. e PINHEIRO, L. «A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios». *Revista Nueva Sociedad*. Especial em português. 2010. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>. Acceso el 13/07/2012.
- HURRELL, A. J. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013.
- IBGE. Documentos para Disseminação. Memória Institucional 16 – Geografia e Geopolítica: A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro. Disponible en <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemorialInstitucional/16-Geografia%20e%20geopolitica_A%20contribuicao%20de%20Delgado%20de%20Carvalho%20e%20Therezinha%20de%20Castro.pdf>. Consulta: 12/08/2015.
- IPEA. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea, 2010. Disponible en <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>. Acceso el 03/08/2011.
- LAFER. «Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future». *Daedalus* 129, nº. 2 (Spring 2000). Págs. 207–238.
- LAMBERT, R. *Le Brésil dans la cour des Grands. L'Atlas Le Monde Diplomatique*. París: La Librarie Vulbert, 2012.
- MALAMUD, A. «A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy». *Latin American Politics and Society* 53, nº. 3, 2011. Págs. 1-24.
- MEIRA MATTOS, C. *Brasil: Geopolítica e Destino*. Río de Janeiro: José Olympio, 1975.
- MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 03/01/2013.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo Diplomático da Independência*. Río de Janeiro / Brasília. Volumen V, 1972.
- MOSSÉ, B. *Dom Pedro II – Empereur du Brésil*. París: Librairie de Firmin-Didot et Cia, 1889.
- MOURA, G. *Autonomia na Dependência. A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Río de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1980.
- NOVAK, F. y NAMIHAS, S. (org.). *El Proceso de Construcción de una Comunidad en Seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Red Política de Seguridad*. Lima: IDEI/KAS, 2016.

- PERRY, W. «A National Security Walk Around the World». CISC Annual Drell Lecture, February 10, 2016. Disponible en <<http://cisac.fsi.stanford.edu/news/william-perry-warns-nuclear-dangers-drell-lecture>>. Consulta el 07.01.2016.
- RICUPERO, R. «A sombra de De Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Lula (2003-2010)», 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Consulta el 06.25.2016.
- RODRIGUES, J. H. & SEITENFUS, R. *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1995.
- SANTOS, L. C. V. G. *A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014.
- SARAIVA, M. G. «As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007». In *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 50, nº. 2, Dec. 2007. Disponível em <www.scielo.br/scielo>. Consulta: 20/03/2016.
- SARMIENTO, D. F. *Facundo o Civilización y Barbarie*. Biblioteca Ayacucho, Barcelona, 1985.
- SCHWARCZ, L. M. *As barbas do imperador: D. Pedro II, um monarca nos trópicos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- SEIXAS CORRÊA, L. F. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-2006*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.
- SIMÕES, A. J. F. *Integración: Sueño y Realidad en Sudamérica*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- TRINKUNAS, H. «Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance». Report. Disponible en <<http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2014/04/24-brazils-rise-trinkunas/trinkunas-brazils-rise.pdf>>. Consulta: 20/03/2016.
- <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acceso el 2 de marzo de 2016.
- UNASUR. *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Montevideo, 31 de agosto de 2015, disponible en <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IGO/UNASUR/UNASUR_common_position_on_UNGASS_spanish.pdf>. Acceso el 2 de mayo de 2016.
- UN DESA (Department of Economic & Social Affairs). «World Population Prospects: The 2015 Revision». Disponible en <<http://www.un.org/en/development/desa/news/population/2015-report.html>>. Acceso en 22/06/2016.
- VAZ, A. C. «Brazilian Perspectives on the Changing Global Order and Security Challenges». CEPS Working Document. Brussels: Centre for European Policy Studies, February 2013.

- VIGEVANI, T. e CEPALUNI, G. «A política externa de Lula: a autonomia pela diversificação». *Contexto Internacional*. Río de Janeiro, v. 29, nº., julho/dezembro de 2007. Págs. 273-335.
- WOLFSTHAL, J. B.; LEWIS, J. & QUINT, M. *The Trillion Dollar Nuclear Triad. US Strategic Modernization Over the Next Thirty Years*. Disponible en <http://cns.miis.edu/opapers/pdfs/140107_trillion_dollar_nuclear_triad.pdf>. Monterey, California: James Martin Center for Nonproliferation Studies, January 2014. Consulta el 11/12/2015.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, J. «Relaciones Interamericanas y intervencionismo». In Zoraida Vazquez, J. (org.) *Historia General de América Latina*, vol. VI, *La Construcción de las Naciones Latinoamericanas*. París: Unesco/Ed. Trotta, 2003.

Capítulo sexto

El posacuerdo en Colombia y los nuevos retos de la seguridad

José Alejandro Cepeda

«Hacer la guerra es más fácil que hacer la paz».

Barack Obama

Resumen

El siguiente texto ofrece una reflexión general de la perspectiva en materia de seguridad que enfrenta Colombia a partir de la eventual concreción del proceso de paz que desarrolla con la guerrilla las FARC, con el cual se daría fin a un conflicto armado de orden revolucionario de más de medio siglo de duración. Esta fase posterior en la evolución del conflicto, entendible como un posacuerdo, conduciría idealmente a una situación de posconflicto donde la construcción de la paz –*peacebuilding*– estaría condicionada entre varias variables y desafíos de política pública por un reordenamiento de la agenda de seguridad de la nación, con consecuencias tanto a nivel doméstico como externo.

Palabras clave

Colombia, proceso de paz, FARC, posacuerdo, posconflicto, seguridad.

Abstract

The following text provides a general reflection of the perspective on security challenges that face Colombia due to the eventual completion of the current peace process with the guerrilla group FARC. This peace process

would finally put end on a revolutionary armed conflict that last more than half a century. This later stage in the evolution of the conflict, understood as a post-agreement, ideally lead to a situation of post-conflict where the peace-building would be conditioned among several variables and policy challenges, reordering the security agenda of the nation, with consequences both on domestic and external context.

Key words

Colombia, Peace process, FARC, Post-agreement, Post-Conflict, Security.

Introducción

El jueves 4 de febrero de 2016 el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunció que solicitaría a su Congreso 450 millones de dólares con miras a apoyar en 2017 el denominado posconflicto en Colombia, país que en los últimos 50 años ha sido escenario de uno de los conflictos armados internos más persistentes de América Latina y del mundo. El plan en que serán invertidos los recursos, bautizado Paz Colombia, implica la evaluación y superación del Plan Colombia, que en los últimos quince años hizo énfasis en la cooperación para la lucha contra el narcotráfico y colateralmente frente a la guerrilla, con un costo aproximado de 9 billones de dólares (*Semana*, 2016b).

El anuncio de Obama, realizado en un encuentro en Washington en la Casa Blanca en el que el principal invitado fue el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, coincide con la expectativa que produce el acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), previsto inicialmente para marzo de 2016 y en espera de concretarse. «Al igual que Estados Unidos ha sido socio de Colombia en tiempos de guerra, seremos su socio en la realización de la paz», afirmó Obama (*Semana*, 2016a). Santos agradeció y anotó: «Si en Colombia estamos cerca de lograr un acuerdo de paz, podemos decir, sin lugar a dudas, que el Plan Colombia ha sido un aporte fundamental para llegar a este punto» (*BBC*, 2016).

Si nos atenemos a lo prometido, este encuentro diplomático se puede entender como la oficialización de una nueva era, en la que Colombia con el respaldo de su principal socio en materia de seguridad pretende definitivamente dejar atrás los tiempos de la guerra para proyectar un nuevo país hacia dentro y hacia afuera de sus fronteras. Paz Colombia, presentado como una consecuencia triunfal de su predecesor, será una versión del Plan Colombia en un contexto de mucha menor intensidad del conflicto interno, sobre la expectativa de que tras más de tres años de negociaciones con las FARC se superaría una situación que ha cobrado la vida de más de 220.000 personas y producido más de 7 millones de víctimas¹.

Todo esto lleva a preguntarnos: ¿Cuáles son los retos para el establecimiento de la paz que encara Colombia tras el posacuerdo? ¿Cuáles son los cambios desde la perspectiva de la seguridad que implica el posible posconflicto? ¿Cuáles serían las modificaciones en la agenda interna y externa colombiana en materia de paz y seguridad en el futuro?

¹ Véase el informe: *¡Basta ya!* del Grupo de Memoria Histórica (2013). Según este las cerca de 220.000 muertes violentas de los últimos 50 años se concentran en el último cuarto de siglo, siendo la mayoría de víctimas civiles que además engrosan las cifras de millones de desplazados y despojados de sus tierras. Disponible en <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>>.

Conflicto con la guerrilla más antigua del mundo

Marzo de 2016 se convirtió de antemano en un importante mes para Colombia, pues en la segunda mitad del año anterior se anunciaron dos eventos de magnitud, diferentes, que primaron en la opinión pública: por un lado la firma de un acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC para el día 23 y, por otro, previsto para días antes, el 10, un concierto de los Rolling Stones por vez primera en su capital, Bogotá. Aunque este último asunto pudiera parecer banal, refleja parte de la realidad colombiana. Las FARC y el grupo inglés datan de la misma época, comienzos de la década de 1960, y tienen medio siglo ininterrumpido de existencia. Si los Rolling Stones son el grupo musical en funciones más importante de la cultura pop, las FARC son la guerrilla más antigua del mundo.

La firma del acuerdo se pospuso por razones prácticas y políticas en medio de la alta polarización que vive el país entre quienes están a favor (una coalición de partidos liderada por el gobierno y buena parte de la ciudadanía, sumados a un respaldo unánime de la comunidad internacional), frente a una férrea oposición encabezada por el expresidente Álvaro Uribe y su partido Centro Democrático². Pero el concierto se realizó. Más de 40.000 espectadores llenaron el estadio de fútbol El Campín, demostrando la capacidad de gasto de muchos colombianos y situando el evento como una prueba más de una posible nueva cara amable del país, pues tan solo una década atrás hubiera sido impensable su realización en el que se llegó a denominar el país más violento del mundo y candidato insistente a «Estado fallido»³. Un país que se encontraba aislado en sí mismo. Sin embargo, al margen de la distracción cultural, los problemas de pobreza que aquejan a cerca del 40% de colombianos siguen allí, y la firma de un acuerdo, aunque aún previsible con la guerrilla, quedó aplazada. La paz debió esperar una vez más.

¿Cómo se llegó a esta situación? Una síntesis del diagnóstico colombiano es la combinación de dos factores sorprendentes: una relativa estabilidad institucional que cataloga a la nación como una de las democracias más antiguas de América, donde el relevo presidencial es costumbre y los dictadores escasos, pero donde a la vez el Estado no ha podido hacer presencia

² Ejemplifica esta oposición al proceso de paz el que desde el mes de junio el uribismo ha estado adelantando un proceso de recolección de firmas con el fin de oponerse al plebiscito por la paz con el que se refrendarían los acuerdos de La Habana con las FARC. Uribe y su partido con amplia bancada en el Congreso han ido más allá, y no exentos de polémica han autodenominado «resistencia civil» su posición contra el gobierno.

³ El índice de Estados fallidos, liderado por la revista *Foreign Policy*, sin embargo, no deja de ser polémico por la posible generalización de sus análisis o la falta de contextualización. Véase en cuanto a Colombia y América Latina precisiones como la que ofrece Geoffrey Ramsey (2011): «El Índice de Estados Fallidos de Foreign Policy se equivoca en América Latina», disponible en, <<http://es.insightcrime.org/analisis/el-indice-de-estados-fallidos-de-foreign-policy-se-equivoca-en-america-latina>>.

efectiva en todo su territorio desde que inició su aventura republicana hace dos siglos. En palabras de Fernán González (2003), se trata de un país con una presencia diferenciada del Estado, donde la alta heterogeneidad geográfica y cultural se combina en velocidades históricas contrastantes, en la que departamentos como Antioquía, Santander, Valle del Cauca, Atlántico o Cundinamarca pueden llegar a exhibir cifras económicas, por encima incluso del promedio de América Latina, mientras que otros muestran índices de pobreza extrema como Chocó, Guajira o Cauca. Los índices de seguridad, y la estabilidad o inestabilidad del orden público se mezclan aleatoriamente entre estas características, por ciudades y subregiones⁴.

Desde el punto de vista ideológico, la exclusión política se acrecentó dentro de los parámetros de la Guerra Fría, al tiempo que la violencia de mitad de siglo XX enfrentaba a seguidores de los partidos Liberal y Conservador, el primero más proclive a las reformas sociales y el segundo defensor del *status quo*. Mientras esto sucedía y el país intentaba modernizarse, florecían las guerrillas alentadas por la revolución cubana de 1959. Las FARC serían la primera de una serie de guerrillas móviles que se consolidarían, cada una por su cuenta, en diversas regiones de Colombia, siendo además las más influyentes el Ejército de Liberación Nacional (ELN) –aún existente–, el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el Movimiento 19 de Abril (M-19). Estas dos últimas participaron en el proceso de paz más exitoso hasta la fecha, concretado entre 1990 y 1991, permitiéndoles hacer parte de la redacción de la Constitución de 1991 tras la elección democrática de una asamblea constituyente, la cual prometió una paz que no se ha concretado.

Las FARC, que cuentan con cerca de 8.000 militantes y llegaron en su apogeo a doblar esa cifra en la década de 1990, es una guerrilla de origen rural cuyo discurso inicial respondía a la previa autodefensa de grupos campesinos frente a la violencia de orden militar y paramilitar impulsada por el Partido Conservador, agudizada tras la muerte del caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948. Estos hechos, que provocaron una gran ola de violencia con cerca de 300.000 muertes entre las décadas de 1940 y 1950, se conocen como *La violencia*. Dieron paso a la breve dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) y desembocaron en el acuerdo del Frente Nacional (1958-1974), un sistema de alternación política entre liberales y conservadores pactado en las costas españolas de Sitges y Benidorm por los líderes Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, el cual fue desmontado de forma paulatina, prácticamente hasta los días de la nueva constitución.

El caso de Colombia respecto a la guerrilla considerable según el instituto de estudios sobre guerra y conflicto de la Universidad de Hamburgo Arbeits-

⁴ Respecto a las 50 ciudades más peligrosas del mundo, entre las que se encuentran cinco en Colombia, véase: «Cinco ciudades de Colombia están entre las más peligrosas del mundo», *Vanguardia* (2015), disponible en <<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/295977-cinco-ciudades-de-colombia-estan-entre-las-mas-peligrosas-del-mundo>>.

gemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) como una «guerra antirrégimen»⁵, de mediana o baja intensidad pero prolongada en el tiempo, mutó con el paso de las décadas; pasando de reducidos puntos geográficos a expandirse en diversos frentes y a beneficiarse de los recursos del secuestro o el narcotráfico para ampliar su financiación y alcance. Esta relación con el narcotráfico acercó a la guerrilla a considerársele un cartel internacional. Las FARC, sin que dejaran de ser un actor político de importancia, degeneraron en actividades terroristas que empañaron sus ideales y contrariaron la reivindicación de una reforma agraria.

De Uribe a Santos: cambio de estrategia

A pesar de que el conflicto armado en Colombia se ha intensificado a lo largo de medio siglo, no existe un gobierno que no haya intentado negociar –confidencial o abiertamente– con los actores insurgentes. Sobresalen los intentos de paz no concretados bajo la presidencia de Belisario Betancur (1982-1984) con el M-19 y las FARC, guerrilla que dentro de su estrategia de «combinación de las fuerzas de lucha» creó la Unión Patriótica, parcialmente su brazo político en las décadas de 1980 y 1990, del cual se calcula que cerca de 3000 militantes fueron asesinados por la extrema derecha. Este cortocircuito entre las intenciones revolucionarias y la lucha electoral radicalizarían a la guerrilla, presionada por la espiral de violencia que a la vez produjo el fortalecimiento del paramilitarismo.

El conservador Andrés Pastrana (1998-2002) optaría por desmilitarizar un amplio territorio al sur del país en la zona de El Caguán, para dar pie a unos dilatados diálogos que fracasarían por su improvisación y la escasa voluntad de negociación de la guerrilla. Con el arribo de Álvaro Uribe a la presidencia (2002-2010) y un cambio pendular radical de política que haría énfasis en la presencia incondicional de las Fuerzas Armadas en todo el territorio nacional, bajo el lema «seguridad democrática», las FARC se verían seriamente diezmadas. Uribe, quien además sería reelegido mediando una coyuntural reforma constitucional, favoreció negociaciones puntuales con los grupos paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que se desmovilizaron en buena medida, aunque hasta el presente continúan operando diversos grupos criminales residuales que han sido ambiguamente denominados como Bandas Criminales o BACRIM (Sierra, 2011).

El cambio decisivo llegaría con Juan Manuel Santos, elegido y reelegido para el periodo (2010-2018), quien de ex ministro estrella de defensa de Uribe y

⁵ La información de AKUF respecto a sus definiciones conceptuales y en torno a Colombia está disponible en <<http://www.wiso.uni-hamburg.de/de/fachbereiche/sozialwissenschaften/forschung/akuf/akuf/kriegsdefinition-und-kriegstypologie/>> y <<http://www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereiche/sozialwissenschaften/forschung/akuf/kriege-archiv/lateinamerika/kolumbien/>>.

ostentosamente denominado su candidato pasó a ofrecerle al país un nuevo movimiento pendular, esta vez hacia la negociación contrariando a su mentor. Si el discurso de Uribe era –y es– el de la guerra, el de Santos como presidente ha sido el de la paz. Aunque Santos es considerado el arquitecto de los golpes más importantes a las FARC de los últimos años, incluyendo la liberación de secuestrados entre los que se encontraba la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt en 2008 en la denominada «Operación jaque», estimada como una exitosa operación de inteligencia en Colombia sin antecedentes similares, o el haber dado de baja al comandante guerrillero Alfonso Cano en 2010, su lectura de los hechos fue pragmática: la correlación de fuerzas había cambiado y las FARC, forzosamente, aunque no derrotadas, se encontraban lo suficientemente debilitadas para tener que negociar.

FARC y ELN: ¿una sola paz para Colombia?

Una importante novedad ha sido el anuncio del gobierno de Juan Manuel Santos, en marzo de 2016, de haber acordado una agenda de negociación de paz con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional. El ELN, activo desde la década de 1960, es un grupo insurgente de original inspiración y apoyos cubanos, tercamente liderado por una violenta estructura federada que cuenta con cerca de 1500 combatientes, muchos menos que los de las FARC. Si bien las FARC tienen un orden más centralizado, el ELN al poseer una naturaleza fragmentada podría presentar mayores problemas para hacer avanzar los diálogos, y de paso vencer el escepticismo que produce en la opinión pública por cuenta de su aún notable influencia sobre el norte de Colombia hacia la frontera compartida con Venezuela (esta subregión colombiana, conocida como Catatumbo y ubicada en el noreste del departamento de Norte de Santander hacia la Cordillera Oriental de Colombia, es una de las zonas que más concentra actores ilegales en el país y una de las prioridades en materia de seguridad). Así lo demostró con el secuestro de la periodista colombo-española Salud Hernández Mora, corresponsal de los diarios *El Mundo* y *El Tiempo*, durante el mes de mayo junto a dos de sus colegas⁶.

Los diálogos exploratorios con el ELN, guardados en secreto por el Gobierno, como lo hizo previamente con las FARC, continuarían con negociaciones en Ecuador, Brasil, Chile, Venezuela y Cuba, países garantes además de Noruega (respecto a las FARC, los garantes son Cuba y Noruega, acompañados por Venezuela y Chile). La agenda de las FARC contempla seis puntos: *desarrollo agrario integral, participación política, fin de cultivos ilícitos, víctimas, fin del conflicto, implementación, verificación y refrendación*. La del ELN igualmente

⁶ Véase *El Mundo* (2016): «Liberada la periodista Salud Hernández-Mora: "El secuestro ha sido un error gravísimo del ELN"» en <<http://www.elmundo.es/internacional/2016/05/27/5748b5e022601d09788b4597.html>>.

seis: participación de la sociedad, democracia para la paz, transformaciones para la paz, víctimas, fin del conflicto e implementación.

Es prematuro predecir el rumbo de las negociaciones con el ELN, pero idealmente se esperaría que junto a las de las FARC fuesen dos procesos de paz y un solo fin del conflicto armado en Colombia. Por ahora la expectativa se centra en la posible confluencia de estos dos procesos a futuro, y el eventual cambio de las armas por votos como partidos políticos de izquierda que podrían allanar el camino a una paz estable. De salir bien, esta sería la vía para dejar atrás la persistente violencia política del último medio siglo.

¿Posconflicto o posacuerdo?

En la última década la conflictividad en Colombia cambió, como lo registró Carsten Wieland (2008) comentando diez tesis en las que exponía el *sui generis* proceso en el que el país había avanzado hacia un posconflicto en medio del conflicto. Según Wieland, se trataba de un mejor equilibrio del ejercicio de la seguridad a favor de la recuperación de la presencia del Estado (haciendo caso a la vieja condición weberiana sobre el monopolio de la fuerza), obligando a las FARC a replegarse, al tiempo que se adelantaban negociaciones con grupos paramilitares, para finalmente destrabar las concernientes a la guerrilla.

El actual proceso de paz ha puesto en el tapete situaciones novedosas, como el desarrollo de una Ley de Víctimas, un debate sobre justicia transicional, el rol de dichas víctimas, su reparación, la importancia de la memoria histórica y la función de un eventual perdón. La manera como se entregarán las armas de los insurgentes, la referendación plebiscitaria y el ajuste constitucional de los acuerdos aún son temas de debate y polarización, pero han generado la impresión de que Colombia avanza inexorablemente a un posconflicto. ¿Por qué entonces es más acertado en primera instancia, por ahora, hablar de un *posacuerdo*?

La respuesta reside en que la paz –una paz estable y duradera– requiere de una construcción adicional, que va más allá de la ausencia del conflicto. Este proceso de ajuste, reconciliación, revaloración humanista y reencuentro del proyecto nacional no puede ser una paz incompleta. Una paz en la que parte de la clase política (como lo ha señalado el mundo académico desde hace años) ha aceptado públicamente por primera vez, siguiendo los conceptos de estudiosos de los conflictos como Johan Galtung (1969), que un acuerdo con las FARC implicaría un importante avance, pero se limitaría a una «paz negativa», en el sentido de que finiquitar la violencia armada es la puerta para avanzar en el posconflicto donde habría que trabajar a favor de una «paz positiva», en la que estructuralmente las condiciones mínimas de desarrollo y justicia para la mayoría de colombianos deben ser garantizadas. En esa medida la firma de la paz significa –a pesar de su gran valor– apenas

el arribo del posacuerdo, más no necesariamente el del posconflicto, en el cual la reconstrucción del país puede demorar tanto como el conflicto armado experimentado. De esta forma, la elaboración de un *peace-building* para Colombia implica pasar por la reafirmación del Estado de derecho, sin descuidar la garantía del concepto de seguridad humana en todo el territorio.

Antes de comentar más aspectos de lo que sería el escenario posacuerdo para construir el posconflicto, vale la pena listar los puntos y retos que deja para el país la hoja de ruta de negociación que ha sostenido Colombia con las FARC. Teniendo en cuenta «ampliar la democracia» y construir «bases sólidas para la paz», se estableció que si el acuerdo de paz con esta guerrilla se completa, las siguientes políticas deberán realizarse (*El Tiempo*, 2012):

- (1) Política de desarrollo rural para el 46% de los 11 millones de campesinos que se calculan están en la pobreza (reforma agraria con búsqueda de propiedad y seguridad alimentaria).
- (2) Participación política: se buscará incentivar «mayor participación en la política nacional, regional y local para todos los sectores, especialmente los más vulnerables» y «acceso a los medios de comunicación» para los eventuales movimientos que surgieran de un eventual proceso de paz exitoso.
- (3) Fin del conflicto: «cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo», «dejación de armas y reincorporación de las FARC a la vida civil en lo económico, lo social y lo político, de acuerdo a sus intereses», intensificar el combate de las «organizaciones criminales y sus redes de apoyo», así como esclarecer los reales alcances del fenómeno paramilitar en el país.
- (4) Drogas ilícitas: «sustitución con planes de desarrollo», «solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos».
- (5) Víctimas: aclarar el destino y los responsables de las muertes violentas y las violaciones de derechos humanos en el conflicto.

Una de las especificaciones más importantes que ha repetido el presidente Juan Manuel Santos desde el inicio de la negociación, es que «nada está acordado, hasta que todo esté acordado». Esto significa que aunque los puntos anteriores se negocien, uno por uno, aunque no necesariamente en ese orden, solo con la firma del acuerdo y su refrendación final que se espera por parte de la ciudadanía estaría sellado el proceso de paz. En todo caso uno de los éxitos de la administración Santos ha sido lograr aprobar de forma unánime que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas realice la veeduría de la última etapa del proceso. En pocas ocasiones ese organismo ha aprobado una resolución sobre la materia, pero casi nunca lo ha hecho con consenso total. Para conseguirlo, el presidente contactó a cada uno de los gobernantes de los países miembros del Consejo de Seguridad y personal o telefónicamente habló con Barack Obama, Vladimir Putin, el primer ministro británico David Cameron, el presidente francés François Hollande y el presidente de China Xi Jinping, asegurando no solo la aprobación, sino que

se hiciera dentro de los parámetros definidos para el campo de acción que podría tener la misión de las Naciones Unidas en Colombia.

Desmovilización de la guerrilla

La implementación del proceso de paz, de acuerdo al tercer punto del acuerdo, implica desafíos complejos, pues supone la reinserción y desmovilización de los combatientes, que si no se reintegran debidamente en la sociedad inciden en la continuación de la violencia por exclusivos fines económicos, como lo hacen las mafias del narcotráfico, o posiblemente como reductos insurgentes, como sucedió con el Movimiento Jaime Báteman Cayón en el caso del M-19 en la década de 1990. En esa medida, la suspensión del carácter ideológico del conflicto supone nuevos retos para la seguridad en el país y la paulatina preparación para un nuevo rol de la Fuerzas Públicas del Estado colombiano.

Según Daniel Pardo (2014), la discusión sobre desarme y desmovilización debió preceder el análisis de la participación política que se abordó primero en los diálogos de La Habana, para poder proponer una sólida política de reintegración. Pardo distingue principalmente dos posiciones contrapuestas: 1) la del gobierno, que sugiere la entrega de todas las armas como condición necesaria para aplicar el Marco Jurídico para la Paz (declarado exequible por la Corte Constitucional) y en consecuencia para garantizar la reintegración política, social y económica de la guerrilla; y 2) la de las FARC, que plantea la dejación paulatina pero no la entrega total e inmediata de sus arsenales.

Esta tensión ha hecho recordar que justamente la condición principal para que los miembros de la guerrilla regresen a la vida civil es que abandonen las armas. Por su parte el jefe del equipo negociador del gobierno, Humberto De la Calle, y el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, han reiterado que la dejación definitiva de las armas es un paso innegociable para que la guerrilla pueda convertirse en una fuerza política, ajena por completo a la violencia aunque protegida por el Estado a partir de su desmovilización.

Sin embargo uno de los mensajes que aún aspiran a proyectar las FARC es el no haber sido derrotadas militarmente, por lo cual pretenden que las armas se depongan, más no se entreguen. El cardenal Rubén Salazar, en representación de la Iglesia Católica, ha resaltado una vez más que para que las ideas puedan ser defendidas sin violencia, las armas deben entregarse físicamente. En este sentido, solo una misión internacional de los países garantes y acompañantes del proceso de paz y la supervisión de Naciones Unidas podrán hacerse cargo del tema. Lo más importante, al margen, es que esas armas jamás vuelvan a utilizarse para alimentar el conflicto colombiano o el de otra parte del mundo.

La posición de las FARC, para lo que han recibido asesoría de excombatientes de otros países, parece estar inspirada en el caso de Irlanda del Norte, donde

el IRA no se desarmó inmediatamente y no hubo una ceremonia pública de entrega de armas. Sin embargo líderes de las FARC, como alias Timochenko, admiten que la búsqueda de la paz pasa por un adiós a las armas. Otras cabezas de esta guerrilla, como alias Andrés París, han propuesto polémicamente que en caso de concretarse un proceso de dejación de armas el Estado tendría que efectuar de manera complementaria un desmonte parcial de su pie de fuerza, cercano a 500.000 hombres, citando las experiencias de Guatemala y El Salvador, donde las fuerzas militares experimentaron profundas transformaciones llegada la paz.

Respecto a la desmovilización, el Ministerio de Defensa en Colombia ha calculado que los miembros de las FARC podrían ascender a 9.000, y que se quiere aprender del caso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia durante el gobierno Uribe, en el cual hubo subestimación de otros componentes como las redes de apoyo logístico y algunas milicias urbanas, lo que podría hacer que los actores violentos que rodean las operaciones de las FARC llegasen indirectamente a 20.000 hombres. Como lo recuerda Daniel Pardo, ante esta cifra descomunal la Fiscalía General de la Nación manifestó en su momento que el ente acusador no cuenta con los recursos jurídicos ni con la infraestructura para afrontar un eventual proceso de desmovilización colectiva, algo que no fue tenido en cuenta en el proceso con las AUC, con las consecuencias negativas de formación de las BACRIM. Ante este desafío, se supone que el proceso de desmovilización deberá cobijar a los militantes reconocidos por las FARC, a la par que el Estado Colombiano tendrá que proteger los derechos humanos en todas las zonas de influencia de la guerrilla –incluidos los desmovilizados a futuro–, evitar la impunidad y prepararse legalmente para el posconflicto.

A pesar de las dificultades que enfrentaría la desmovilización en aspectos judiciales, educativos, salidas laborales y apoyos psicológicos para los ex-combatientes –lo que demanda atención adicional en algunos casos cuando los miembros de las filas son jóvenes e incluso menores de edad que fueron reclutados desde niños–, Colombia cuenta con más de una década de experiencia en procesos de reintegración voluntaria y coordinada por el Estado. A ello se suma que para la etapa de *peacebuilding* y la reintegración económica buena parte del empresariado ha manifestado su apoyo, ofreciendo puestos de trabajo o patrocinando proyectos productivos, además del respaldo que ha manifestado la comunidad internacional a Colombia para su posconflicto⁷.

⁷ El apoyo a la búsqueda de la paz en Colombia en la comunidad internacional ha sido importante, desde el significativo respaldo inicial del fallecido presidente venezolano Hugo Chávez (con quien existieron amplias tensiones por parte del presidente Álvaro Uribe justamente por supuestos apoyos a las FARC en su territorio), tras una ronda de diálogos con las FARC en Noruega, incluyendo declaraciones de mandatarios del resto de América Latina hasta una de Vladimir Putin de Rusia. Países ubicados en el oriente, como China o Japón, han venido sumando su respaldo.

Además del plan Paz Colombia que apoyan los Estados Unidos, particularmente la Unión Europea (UE) ha manifestado su apoyo incondicional desde el comienzo, y en mayo de 2016 aprobó un nuevo aporte de 575 millones de euros (unos 643 millones de dólares) para apoyar la implementación de los acuerdos. En visita a Bogotá, la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, firmó además cuatro acuerdos de cooperación relacionados con la consolidación de la paz. Tras reunirse con el ministro consejero para el posconflicto de Colombia, los derechos humanos y la seguridad, Rafael Pardo, Mogherini afirmó: «Estamos convencidos de que en conjunto, también vendrá una oportunidad de crecimiento para el país y de creación de trabajo para las personas, eso es lo que también quiere acompañar la UE». La funcionaria explicó que la UE quiere invertir en la paz porque es la mejor opción para el mundo, y que «lo más importante es el apoyo político que la UE le ha dado a Colombia, que se está dando y se seguirá dando».

La UE detalló que el millonario paquete constará, entre otros, de unos préstamos de 400 millones de euros de parte del Banco Europeo de Inversiones (BEI), 90 millones del fondo fiduciario creado por la Comisión Europea y diez Estados miembros, así como la cooperación en curso de 67 millones para el periodo 2014-2017. Además, incluye 12 millones de euros desembolsados para la ejecución de cuatro proyectos de la UE respecto del «desarrollo local sostenible, la promoción de los derechos de seguro de tenencia de la tierra y el acceso equitativo a esta, la acción integral contra las minas y las radios comunitarias para la paz y la convivencia» (Deutsche Welle, 2016).

Pardo señaló que la financiación es necesaria para hacer los acuerdos sostenibles en las regiones que han sufrido el conflicto, por lo cual agradeció que Europa apoye política, financiera y técnicamente el proceso de paz y designara un enviado especial a los diálogos, Eamon Gilmore, quien ha realizado cuatro visitas al país. Según la perspectiva colombiana, sin este tipo de apoyos no se obtendría la credibilidad requerida para sortear la votación popular en que los colombianos decidirán si apoyan o no la paz, aprobando o rechazando finalmente el acuerdo definitivo con la guerrilla, para dar inicio a la etapa de posacuerdo.

Gestores de paz

En noviembre de 2014, Juan Manuel Santos anunció que va a replicar en todo el país el modelo de gestores de paz, iniciativa con más de un lustro de experiencia que a manera pedagógica ya fue impulsada en Bogotá por el exalcalde Gustavo Petro. Ese mes Santos acompañó la ceremonia de graduación de 1.000 gestores de paz en la capital, lo que convierte al proyecto en una de las expectativas para poder hacer pedagogía hacia el posacuerdo y el posconflicto.

Como referente encontramos que mediante decreto, durante el gobierno de Álvaro Uribe, se permitió darles tratamiento especial a miembros de grupos

armados que expresaran su voluntad de paz y se comprometieran a contribuir a la aplicación efectiva del Derecho Internacional Humanitario. Esta norma fue base para fomentar hacia 2009 una generación de gestores de paz que procedían directamente del conflicto armado, es decir personas con antecedentes en la guerrilla o el paramilitarismo, constituyendo una más de las estrategias del gobierno para favorecer la pacificación del país que en ese momento se inclinaba hacia el uso de la fuerza, aunque acogiendo a quienes quisieran desmovilizarse. Este tira y afloje, entre darle la bienvenida a la vida civil a antiguos insurgentes y terroristas, darles a escoger entre el adjetivo de *desmovilizados* o el de *derrotados*, sirvió para someter a examen algunos aspectos prácticos de una posible negociación de paz como la que hoy experimenta Colombia.

Como era de esperarse, en medio de cierta polémica, personas como Olivo Saldaña, Karina y Yesid Arteta, que habían estado privados de libertad por crímenes relativos al secuestro, se convirtieron en gestores de paz, incluyendo a Arteta que se había radicado en España. La experiencia de que figuras de la guerrilla como Rodrigo Granda, de las FARC, o Francisco Galán, del ELN, legalmente pudieran fungir como gestores de paz desató un debate ante una opinión pública que le costaba entender que quienes hablaban hace poco de hacer la guerra hablaran ahora de cómo hacer la paz⁸.

Sin embargo, a pesar de las zonas grises legales de quienes en realidad se estuvieran acogiendo a una Ley de Justicia y Paz, es de notar que con el cambio de gobierno y el inicio de la negociación con las FARC, quienes criticaron el modelo de gestores de paz por acusarlo de derrotista y de excusa para ganar la guerra, o de ser un modelo contrainsurgente de desmovilizaciones individuales y simbólicas, ahora guarden silencio cuando el proyecto se ha retomado y la búsqueda de la paz adquiere un valor, especialmente entre algunos desconcertados intelectuales de izquierda. En ese sentido el pragmatismo de Juan Manuel Santos se ha hecho una vez más palpable: a diferencia de Álvaro Uribe Santos busca no solo ser exitoso en la guerra sino también en la paz.

En cualquier caso se desprenden experiencias académicas que servirán para el posconflicto, al haber varios desmovilizados culminado diplomados como gestores de paz en la cárcel de La Picota en Bogotá, es decir llevando el plan de inclusión donde normalmente van a parar los excluidos. Por ejemplo once desmovilizados durante ocho meses bajo la dirección del Instituto de Altos Estudios Europeos (IAEE), con el apoyo de la cátedra Jean Monnet en políticas y cooperación de la Unión Europea, la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED), la Red Internacional de Universidades para la Paz y la Universidad Complutense de Madrid, con el patrocinio del

⁸ Véase PALOU TRÍAS, Juan Carlos: «¿Qué hay detrás de los gestores de paz», 2009, disponible en <<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/177-iquay-detrde-los-gestores-de-paz.html>>.

Parlamento Europeo desarrollaron el diplomado «Gestor de paz, desarrollo sostenible y cooperación internacional». Este cobijó a exmiembros de las Autodefensas Unidas de Colombia, reclusos en el pabellón de Justicia y Paz, quienes recibieron sus diplomas en un acto realizado en el establecimiento penitenciario. De manera inédita se capacitó a los internos en temas de globalización, gobernabilidad democrática y participación ciudadana en el caso colombiano, negociación y resolución pacífica de conflictos, desarrollo sostenible, cooperación internacional, derechos humanos y derecho internacional humanitario (DIH).

De modo simbólico, pero de importancia cuando se habla de reconciliación y perdón en la sociedad colombiana, en el marco del diplomado se produjo en 2011 una declaración de perdón por parte de los promocionados gestores de paz, gesto que contribuyó a situar a las víctimas del conflicto en la agenda⁹. De esta manera esta iniciativa logró trascender el cambio de gobierno con el arribo de la presidencia de Juan Manuel Santos, lo cual fue ya contextualizado por el proyecto que gestionó el IAEE¹⁰, y que ahora en otras formas se quiere presentar de manera descentralizada como una forma de fortalecer la cultura de la paz dentro de la negociación que se realiza y con miras al posacuerdo.

Cambio de hipótesis respecto a la seguridad

El arribo del posacuerdo tiene un efecto importante respecto a la hipótesis de guerra con que en buena parte el Estado colombiano ha combatido a las guerrillas en las últimas décadas. En esencia, como lo ha señalado Alejandro Reyes (2014), la meta del posconflicto cambia la idea de que las guerrillas, por su lógica de guerra irregular, han buscado infiltrarse entre las comunidades campesinas, obreras y estudiantiles para instrumentalizarlas, y por tanto, deben ser objeto de una política de seguridad que evite sean parte del enemigo interno.

Aunque esta visión tendría algunos elementos ciertos soportados por la experiencia y los servicios de inteligencia, esta lectura obvia el hecho de que muchísimas comunidades ofrecieron resistencias contra la manipulación y opresión de los grupos armados. La hipótesis anterior, que prevaleció en la práctica, si bien fue consistente para enarbolar una doctrina de seguridad, contribuyó indirectamente a tratar a las comunidades rurales como parte del problema, y a la generación de las autodefensas y finalmente el paramilitarismo, llevando al límite la explicación de asociar comunidades y sub-

⁹ Véase IAEE: «Gestores de Paz: Petición de Perdón», 2011, disponible en <<http://www.iaee.eu/noticias/noticia28.htm>>.

¹⁰ Véase IAEE: «Declaración Proceso de Paz y nueva política gubernamental», 2010, disponible en <http://www.iaee.eu/material/Declaracion_Proceso_de_Paz_y_nueva_politica_gubernamental.pdf>.

versión. En consecuencia, ayudó a desatar la práctica del terror mediante la realización de masacres y asesinatos de líderes sociales para conseguir dominio territorial.

Esta hipótesis de guerra, compartida por las élites territoriales que eran amenazadas por las guerrillas, les permitió obtener respaldo público y privado a su seguridad, y extender sus propiedades a medida que el desplazamiento campesino y la depresión de los precios en áreas en conflicto hacían que fueran irrecuperables para los ciudadanos de menos recursos. Como lo recuerda Reyes, la consecuencia más grave de esta hipótesis de guerra fue la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, que además abrió la puerta para alianzas no oficiales y peligrosas entre sus agentes y actores ilegales.

Esta lección ya la habría aprendido el país y corregir sus consecuencias es parte esencial del posconflicto: «cuando la fuerza pública comparte el monopolio de la fuerza también está entregando al resto del Estado, y la población señalada por los aliados sociales como enemiga o colaboradora del enemigo queda desprotegida e indefensa como blanco fácil de la guerra. El daño social es tan profundo que tarda años restablecer la confianza entre vecinos, en comunidades donde la mitad lleva el estigma de apoyar a guerrillas y la otra mitad de apoyar a paramilitares, cuando lograron resistir al desplazamiento» (Reyes, 2014).

Por estas razones, las acciones del posacuerdo transforman la hipótesis de guerra. Ya no serán las élites territoriales –antiguas o emergentes–, las aliadas privadas de la seguridad nacional, ni la población civil el resguardo de la subversión, susceptible de ser tratada con hostilidad, sino que la fuerza pública será la garante de los derechos ciudadanos, con prioridad de la población vulnerada por el conflicto. La actualización de los derechos de las víctimas requiere entonces la confrontación de las élites territoriales en los casos en que se hayan beneficiado del despojo de tierras. Por eso la restitución de tierras es uno de los temas centrales más sensibles para la reconciliación, la puesta en práctica de una reforma agraria aplazada desde tiempos incluso previos a la aparición de las FARC, dependiendo ahora su éxito de que se realice pacíficamente.

Recordemos que Colombia es uno de los países que más exiliados y refugiados ha producido, teniendo en la actualidad unos 6 millones de personas que aún padecen desplazamiento interno (ACNUR, 2015). Esta población, víctima de la violencia, desea en buena medida volver a sus lugares de origen, es decir, a las zonas rurales afectadas por la violencia. De esta manera, «en la medida que la fuerza pública neutralice la amenaza de violencia privada contra la restitución de tierras, en una nueva alianza con el campesinado, aumentará su legitimidad y pondrá en práctica el nuevo paradigma de la seguridad en el posconflicto, que es poner la seguridad al servicio de los derechos de todos, empezando con los de la población rural abandonada por el Estado» (Reyes, 2014).

Ciudades, territorios y posconflicto

Una meta que subyace entonces para el gobierno en el posconflicto es no solo la reconciliación nacional con quienes abandonen las armas, sino la estabilización de los territorios donde la guerra se ha desarrollado. Por ello, Colombia cuenta ahora con el Ministerio del Posconflicto, encabezado por el excandidato presidencial Rafael Pardo, uno de los hombres de confianza del presidente Juan Manuel Santos, el cual busca evitar que después de la firma de los acuerdos los municipios tengan más violencia que la que ya han padecido y, por el contrario, se conviertan en focos de desarrollo.

El posconflicto para las ciudades y territorios debe implicar para el citado ministerio tres aspectos: primero, más seguridad y menos violencia. Segundo, la paz debe conducir a reducir la siembra de coca y la ilegalidad. Tercero, la paz debe significar algo nuevo aun para los colombianos que no han vivido el conflicto. Esos son los retos de la construcción de paz, hacerla (como se ha señalado, negociar y avanzar en el posacuerdo) y construirla (posconflicto, en el que debe involucrarse todo el país en los próximos años).

Para desarrollar estas ideas, el Ministerio del Posconflicto ha propuesto el plan Estrategia de Respuesta Rápida (ERR), con el fin de generar confianza en la implementación de los acuerdos junto a las autoridades territoriales, contemplando 4 aspectos básicos con 18 puntos. Las etapas son: *Atención Socioeconómica, Gobernabilidad y Conflictividades, Justicia Transicional y Justicia y Seguridad*. Si estas etapas llegasen a desenvolverse positivamente, la percepción que tienen los colombianos debería cambiar en torno a la violencia que se ha sufrido. Hay que aclarar, eso sí, que una es la que tienen los ciudadanos que han afrontado el conflicto directamente, la que reside en municipios en los cuales va a haber desmovilización de las FARC con unas necesidades acuciantes en términos de seguridad y de justicia. Por otro lado está la de quienes viven en municipios en los cuales no todos los actores ilegales se van a desmovilizar. Son municipios o regiones que tienen una importancia grande en las economías ilegales y que temen por retaliaciones. Y finalmente la de la gran mayoría de gente del país que solo tiene el conflicto como referencia de lo que ve en los medios de comunicación. Sin importar cuál sea el caso, la paz sería visible y debería significar algo para todos, no solamente para quienes se desmovilizan.

Desde el punto de vista de una política pública, Pardo anunció que se definió un marco institucional en el cual funciona el Ministerio del Posconflicto articuladamente con el Ministerio de Agricultura, desde tres agencias: de tierras, desarrollo rural y desarrollo territorial. Dentro de esta agencia está el fondo que recoge los montos de la cooperación internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano, Unión Europea y Naciones Unidas. Con el fin de asignar un plan de respuesta rápida, se retiró la línea de separación que implicaba decir qué municipios eran de posconflicto y cuáles no. Para el gobierno en general toda Colombia hace parte del posconflicto, aunque

habrá municipios donde los programas serán más intensos que otros, ninguno estará excluido.

En cuanto al mencionado apoyo de la Unión Europea, la cooperación incluirá la creación de oportunidades de generación de ingresos para 650 pequeñas y medianas empresas rurales, financiación de proyectos de paz para radios comunitarias, asistencia para acciones de desminado humanitario e implementación del diálogo social como mecanismo de participación y restitución de tierras. Las ayudas contemplan asistencia técnica rural y préstamos por 400 millones de euros, disponibles una vez se firme el acuerdo de paz definitivo. La entrega de este apoyo económico se dará a través de cuatro grandes líneas de trabajo, con las que Europa busca apalancar las políticas del Gobierno. La primera es el apoyo al programa Desarrollo Local Sostenible en zonas marginadas de Colombia, liderado por el Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales. También se entregará apoyo a través de la Red Cooperativa de Medios de Comunicación Comunitarios de Santander (Resander), para financiar iniciativas de radios comunitarias de paz y convivencia.

Otra de las líneas que canalizarán recursos será la asistencia técnica a la Dirección de la Acción Integral contra Minas, organismo adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia. El cuarto mecanismo de entrega de recursos será una alianza con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), con el fin de promover el fortalecimiento de la plataforma de diálogo social a nivel nacional y «mejorar las condiciones de tenencia y gobernanza de la tierra». De esta forma, la Unión Europea consolidaría los acuerdos establecidos con Colombia para desarrollo local sostenible en las zonas más afectadas y promovería las garantías de derechos de propiedad de la tierra y su acceso equitativo en áreas nacionales protegidas y de desminado humanitario, lo cual iría en línea con el primer aporte del organismo a la consolidación de la paz realizado el 23 de marzo, en el cual aprobó el Fondo Fiduciario para el Posconflicto, dirigido al desarrollo rural con proyectos productivos con un enfoque territorial (*El Tiempo*, 2016).

Desde el punto de vista administrativo, se deben garantizar los presupuestos para llevar a toda Colombia del conflicto y el posacuerdo al posconflicto, lo que en definitiva no implica solo el acuerdo con las FARC, sino una serie de iniciativas generales para integrar al país y a sus regiones, con el fin de llevar la presencia del Estado a zonas donde jamás se ha garantizado la seguridad ciudadana ni la seguridad humana. Por ello, será vital considerar que el plebiscito que refrendará el proceso de paz le dará al presidente facultades para modificar el presupuesto y el plan de desarrollo, según las necesidades de establecer un país que por fin deje la diferenciación entre zonas rojas y no rojas, o de conflicto y no conflicto. El Ministerio del Posconflicto, que tiene a su cargo la coordinación de la seguridad ciudadana y la lucha contra las bandas criminales, también le apunta a reducir la ilegalidad en las regiones no solo con el apoyo de la fuerza pública, sino también con

la formalización en la actividad económica. Este requerirá así de incentivos tributarios más que de nuevos impuestos para atraer la inversión nacional y extranjera a varias zonas del país, para que la actividad económica se distribuya adecuadamente en el territorio. Esta sería la vía para que los empresarios se sumen de una vez por todas al posconflicto.

Frente al desafío que presume un país tradicionalmente centralizado, para que en realidad la acción del posacuerdo se descentralice, se plantea una unidad ejecutora para algunos programas, pero otros serían desarrollados por las mismas entidades en coordinación con mandatarios locales. La idea es fomentar a las regiones, no al nivel central. El Ministerio del Posconflicto ha manifestado que trabajará con mecanismos de consulta y participación comunitaria, así como con autoridades regionales y establecidas. Para ello será vital la relación que pueda forjarse con los nuevos gobernadores sobre las prioridades en la construcción de la paz, ya que ellos vienen ejerciendo por voto popular después de la Constitución de 1991 la representación a nivel de la rama ejecutiva en los departamentos. Los gobernadores elegidos a futuro serán los primeros mandatarios regionales que no tengan el conflicto como la principal preocupación, por lo cual tiene que contemplarse formalmente en los planes de desarrollo, seguridad y convivencia que el conflicto queda atrás, produciendo un cambio tangible para el país, lo que según Rafael Pardo equivaldría a incorporar a otra Colombia que prácticamente ha estado apartada del proyecto de nación.

Los territorios especiales de la guerrilla

Las controversias no se han hecho esperar, entre las posibilidades de avanzar en una verdadera reforma agraria, aplazada durante décadas, frente a los intereses de los terratenientes y la reingeniería que pueda asumir la propia guerrilla convertida en actor político democrático. Las FARC, en torno al punto de negociación sobre el fin del conflicto, han propuesto la creación de territorios especiales para la paz. La pregunta que surge es si estas zonas donde la guerrilla ha tenido habitual presencia e influencia llegarían en verdad a ser cobijadas por las propuestas de desarrollo del gobierno, o si de alguna manera permanecerían bajo su control.

La realidad apunta a que esta iniciativa de las FARC busca áreas específicas para fortalecerse y emprender el camino político sin armas en sitios donde históricamente han tenido influencia, con el fin de avanzar como un partido político corriente que tenga unas bases sociales más o menos sólidas. Desde Cuba, la delegación de paz de la guerrilla expresó que esta iniciativa y las otras nueve presentadas en el denominado Plan Paz que se ha discutido en la mesa de negociación, «comprenderá las definiciones de política económica, social y ambiental necesarias para su implementación. Asimismo, contendrá el diseño de la institucionalidad especial de paz requerida para su cumplimiento».

Estos «territorios especiales» para la paz serían entonces los bastiones que la guerrilla utilizaría, una vez dejen las armas, para sentar sus intereses territoriales y buscar proyección social, política y económica. Visto de este modo, se trataría de la refundación de su discurso político en el posacuerdo, tal como lo han hecho otras guerrillas en el pasado en El Salvador (FMLN), en Uruguay los antiguos tupamaros (MLN-T) o en la propia Colombia el M-19 (Cepeda Jiménez, 2009). La retórica territorial de las FARC no es otra cosa que aterrizar como fuerza social y política desde regiones como el sur del Meta, o zonas de los departamentos del Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá, Arauca y Norte de Antioquia. Las FARC desarrollarían sus proyectos de consolidación cuando inicien su nueva vida pública, para buscar luego extenderse a municipios vecinos mostrando sus nuevas ideas de posconflicto, aspirando llegar en el mediano y largo plazo a las grandes ciudades donde ya vendrían realizando actividades de proselitismo político.

Esta es la razón por la que se ha comentado que desde el secretariado de las FARC se ha dado la orden a todas sus estructuras armadas de comenzar a estudiar sus estatutos, suspender cursos militares y dedicarse a la formación política y cultural. La propuesta, que según la guerrilla llevaría a una paz duradera, es vista paralelamente con desconfianza, no solo por quienes dudan de la capacidad de construir el posconflicto, sino de los que cuestionan las verdaderas intenciones de que la guerrilla quiera realmente construir la paz o esté apostando por respetar los parámetros de la democracia liberal constitucional.

Los desafíos ambientales de la paz

A diferencia del gobierno, el Sistema de Naciones Unidas en Colombia favorece un enfoque diferencial para concentrar el posconflicto en áreas que tradicionalmente han sido más afectadas, enfocándose en el medio ambiente, que hasta hace poco no era tenido en cuenta en la agenda de desarrollo del país para la construcción de paz. Según las agencias del Sistema de Naciones Unidas, Colombia cuenta con 125 de 1.122 municipios donde el posconflicto se concentrará. Fabrizio Hochschild, coordinador del Sistema de la ONU en Colombia, que presentó en 2015 el informe *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia, insumos para la discusión*, afirmó que se hizo un análisis de municipios de mayor prioridad según la presencia de las FARC, de acciones armadas, necesidades humanitarias, pobreza y capacidades locales (ONU-Colombia, 2015).

Los departamentos y municipios donde deberá priorizarse y concentrarse según Naciones Unidas el posconflicto son: Cauca (20 municipios); Antioquia (15 municipios); Caquetá (14 municipios); Chocó y Nariño (con 12 municipios cada uno); Norte de Santander, Putumayo y Meta (con 8 municipios cada uno); Valle (6 municipios); Tolima (5 municipios); Arauca y Huila (4 municipios

cada uno); Bolívar, Casanare, Córdoba y Guaviare (con dos municipios cada territorio), y La Guajira (con un municipio). El documento de la ONU hace cuatro recomendaciones que deben abordarse de cara a un posconflicto en Colombia:

- (1) Avanzar en procesos de ordenamiento territorial que tengan como principal fin la construcción de paz sostenible y la concertación entre los gobiernos, los sectores productivos y las comunidades.
- (2) Ver lo rural más allá de lo agropecuario y desarrollar modelos locales de aprovechamiento sostenible de la gran biodiversidad de Colombia y de los servicios que presta.
- (3) La necesidad de analizar la actividad extractiva –especialmente la minería– y sus implicaciones en la construcción de paz.
- (4) Apoyar a la institucionalidad ambiental en el fortalecimiento de capacidades para la construcción de paz.

El conflicto ha causado daños al medio ambiente por la siembra de minas antipersona, episodios de violencia en áreas protegidas, la deforestación provocada por la expansión de los cultivos ilícitos y el crecimiento de la minería ilegal¹¹. Pero, paradójicamente, muchos de los lugares mejor conservados están en áreas remotas donde, como consecuencia del propio conflicto, el desarrollo ha sido limitado. Esos territorios serán grandes protagonistas en la implementación de las acciones que acompañan la construcción de la paz (desarrollo de infraestructura, apertura de mercados, desarrollo agropecuario, programas de desminado, sustitución de cultivos de coca, creación de un fondo de tierras, etc.) por lo que es indispensable tener en cuenta una gran variedad de aspectos de la sostenibilidad ambiental, tanto en la planificación como en la implementación de los acuerdos.

Según el Sistema de Naciones Unidas en Colombia, para que el posconflicto se convierta en una gran oportunidad para introducir modelos sostenibles de desarrollo, se requiere aprovechar las oportunidades que el medio ambiente ofrece para la construcción de la paz. Ello implica: utilizar sosteniblemente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que ella presta como alternativa para diversificar los medios de vida locales; promover prácticas ancestrales y tradicionales para el uso del patrimonio natural; fortalecer el ecoturismo y el pago por servicios ambientales, entre otras posibilidades.

Esto significa redefinir las relaciones de la ciudad con el campo para que sean más justas, pensar lo rural más allá de lo agropecuario, buscar un desarrollo local sostenible con alta participación e identificar experiencias replicables de aprovechamiento del patrimonio natural con víctimas del con-

¹¹ Según Luise Lowe (2015), existe una clara relación entre la extracción minera como una nueva fuente de conflicto en Colombia, lo cual se debe a un controvertido modelo minero-extractivo que presenta un auge desde el gobierno de Álvaro Uribe, y el que además se ha agudizado con la proliferación de la minería ilegal a la que han estado involucradas tanto las guerrillas como diversos actores ilegales.

flicto y excombatientes. Otros países experimentaron la degradación de su patrimonio ambiental en periodos de posconflicto. En Colombia la situación puede ser distinta: existe el reto de construir una paz que potencie las características ambientales, que reconozca las oportunidades y las limitaciones que impone el cambio climático y que se construya con base en modelos «verdes» de crecimiento. Si todos estos ideales que propone el Sistema de Naciones Unidas en Colombia se llegasen a cumplir, el país avanzaría de paso en su seguridad alimentaria, un tema que viene siendo una preocupación en el nuevo milenio.

Los argumentos son elocuentes: 90% de los municipios con prioridad alta en el posacuerdo tiene alguna figura de protección (Parque Nacional o reserva forestal); 8 municipios del país tienen hasta el 100% de su área bajo alguna figura que regula su uso; el 80% de la población ya vive en municipios que pueden estar afectados por fenómenos de sequía. Recordemos que los Parques Nacionales Naturales contribuyen con el 11,3% de la oferta hídrica nacional, recurso valioso del cual el 48% de las tierras ya se encuentran afectadas por erosión, condición que aumenta riesgos de deslizamientos y pérdida del capital básico para una reforma rural integral. Y finalmente: el 50% del territorio del país está cubierto por bosques y otros ecosistemas relevantes, no solo para Colombia sino para la regulación del clima mundial. Si estos temas no se consideran desde ya en la agenda del posacuerdo, existirá un enorme déficit en términos ambientales para la construcción del posconflicto.

Nuevo rol de la fuerza pública

Los anteriores planes para la agenda del posacuerdo y el posconflicto sueñan muy bien en la teoría. Pero, aun si no hay guerra, surgen preguntas como: ¿cuál debe ser el papel de la fuerza pública de Colombia en tiempos de paz? ¿Si continúan existiendo actores ilegales en varios de los territorios colombianos, el Estado está preparado para combatir esas nuevas amenazas? Estas son, más que preguntas, dudas que rondan a los colombianos y a muchos observadores externos, y que desde ya vienen siendo un eje central de la próxima campaña presidencial para el año 2018 cuando Juan Manuel Santos entregue su mandato.

De entrada, el presupuesto central que sale a la superficie es que de concretarse el proceso de paz con las FARC, y más ante una eventual negociación con el ELN, la fuerza pública (Fuerzas Militares –Ejército, Armada y Fuerza Aérea– más la Policía Nacional) sufriría algunos cambios, concentrándose por primera vez en años en el combate de actividades delictivas por encima de las del conflicto armado. Iniciaría entonces un proceso de transformación para convertirse en un aparato armado diferente al que conoce hoy el país. Estos temas, ya abordados por el presidente y el Ministerio de Defensa, han puesto sobre la mesa escenarios y nuevos roles como la vigilancia a la mi-

nería ilegal, el control del medio ambiente, la asistencia en desastres naturales, e incrementando el esquema de seguridad fronteriza con Venezuela, Ecuador, Perú, Brasil y Panamá.

Ante la insinuación de que la fuerza pública debiese de manera paralela a las FARC reducir su tamaño se han despertado varias inquietudes. Primero, que esa posición, promocionada especialmente por la guerrilla, desconoce que ella es la expresión del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado colombiano. Segundo, sale a flote la necesidad de mantener la buena relación entre el Ejecutivo y el sector de defensa, el cual, aunque leal a su misión constitucional, se habría sentido mucho más cómodo durante la presidencia de Álvaro Uribe que bajo la de Juan Manuel Santos. Aquí hay que señalar, que, más allá del giro político, una realidad sigue siendo cierta: indudablemente el debilitamiento de la guerrilla por la acción de la fuerza pública es el que contribuyó a allanar el posconflicto.

Pero incluso llegando a un acuerdo de paz persistirán dos amenazas centrales para el país que deberán ser atendidas con firmeza: el narcotráfico y la eventual transformación parcial de miembros de la guerrilla en bandas criminales. Una situación que en Centroamérica se ha expresado en la presencia de pandillas conocidas como «maras», quienes reflejan el fracaso en el posconflicto para incluir socialmente a jóvenes y otros sectores sociales que infortunadamente siguen amenazando la convivencia y la seguridad¹². Esta realidad ciertamente ya se está enfrentando, especialmente ante el denominado «posparamilitarismo», como lo ejemplifica el Clan Úsuga y otras organizaciones criminales narcoterroristas que han desafiado al Estado en los últimos meses y que hasta han llegado a reclamar cierta atención política, ante lo cual el gobierno ha dicho que responderá solo con el uso legal de la fuerza.

En todo caso suponer la reducción de la fuerza pública, acorde al nuevo contexto del plan Paz Colombia que deja atrás al Plan Colombia, es algo por considerar, pero no en lo inmediato y mucho menos en función de una exigencia de las FARC. El Estado, además, ha sentado su posición al resaltar que ni el marco político ni el esquema del país están en discusión en La Habana. Pero vale la pena pensar cómo sería a futuro el reparto de funciones entre militares y policías, pues en la medida que las fuerzas militares adquieran un nuevo perfil, la policía deberá tener un incremento de personal para brindar seguridad ciudadana en el posconflicto y un nuevo tipo de relación con el Ministerio de Defensa, alejándose del uso directo de la fuerza al que se ha visto obligada por cuenta de la violencia.

En cuanto a los procesos de paz en Centroamérica, concretados entre las décadas de 1980 y 1990 y que suelen ser citados, hay que recordar que allí si hubo acuerdos sobre una reforma estructural completa del sistema de

¹² Véase Hernández-Anzora (2016): «Las maras y la nueva guerra salvadoreña».

seguridad, pero teniendo en cuenta que se trataba de contextos de transición política, pasando de sistemas autoritarios y hasta con violaciones masivas a los derechos humanos por parte de las fuerzas del Estado a regímenes democráticos. Sin embargo hay que admitir que en Colombia se han presentado también violaciones de los derechos humanos por parte de las fuerzas militares, como lo ejemplifica el escándalo de los «falsos positivos», en el que se hicieron pasar por bajas de la guerrilla por parte del Ejército a jóvenes inocentes durante la presidencia de Álvaro Uribe y cuando el ministro de defensa era el propio Juan Manuel Santos, pero esto no implica un escenario en el que se tenga que desmontar todo el aparato de seguridad y rehacerlo. Acudiendo al principio de no repetición de la violencia que aspira concretar Colombia, bastaría una transición cuidadosa, no inmediata en el posacuerdo, en la medida que haya que reformar lo que ya no se ajuste a la realidad de un país sin un conflicto armado interno que construye el posconflicto.

En otras palabras, todo el potencial humano y tecnológico que está en manos de la fuerza pública se pondría más al servicio del desarrollo del país que a la confrontación interna. Además la fuerza pública colombiana, una de las más entrenadas y con mayor experiencia en conflictos directos de baja intensidad y enfrentamiento al terrorismo, tendrá la posibilidad de seguir ofreciendo a otros países su amplio conocimiento en la lucha contra la insurgencia y el narcotráfico, es decir, proyectando un nuevo rol de cooperación por fuera de sus fronteras. Esto es lo que ha denominado Henry Cancelado (2015, 164) como el nuevo rol de la fuerza pública, en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto que impactará la política exterior del país¹³.

En todo caso, el Ministerio de Defensa ha revelado que se ha buscado un balance en cuanto al fortalecimiento de su infraestructura, a la par que se invierte en educación, elementos que inciden en mantener en alto la moral de la fuerza pública. Por ejemplo, el campo militar ha crecido en los últimos 13 años, y puntualmente en 2014 se invirtieron recursos para la compra de 16 helicópteros de última generación, ocho aviones de transporte, 60 vehículos blindados, 2 submarinos, 20 lanchas de control fluvial, buques y ocho aerodeslizadores, así como 11.000 visores nocturnos y 24.500 miras de combate. Paralelo a la inversión en tecnología y modernización de equipos militares, el Estado colombiano destinó en el proyecto educativo para la fuerza pública desde el inicio de los diálogos en Cuba (2012-2014) 93.738 millones de pesos, con la finalidad de elevar su nivel de preparación. Aunque el norte de las Fuerzas Armadas es mantener la soberanía y la seguridad en el país, dice

¹³ Por ejemplo ampliando la participación de Colombia en el marco de la OTAN, ayudando a modelar el ambiente internacional de seguridad, aumentando la interoperabilidad con terceros países, proporcionando adiestramiento militar y policial, coordinando la asistencia militar y cooperando con los gobiernos de los países clave. Se calcula que más de 5.000 hombres del Ejército podrían estar destinados a participar en diferentes operaciones de paz a nivel internacional. Respecto a la OTAN, véase Treviño (2010).

el general (r.) Jaime Ruiz Barrera, presidente de la Asociación de Oficiales Retirados de las Fuerzas Militares (Acore), estas deben tener en cuenta que su nuevo rol estará más enfocado en el servicio social (Macías, 2015). Sobre esto es de esperar que el servicio militar, más allá de su obligatoriedad, pueda canalizarse en formas de servicio social.

Conclusión

Uno de los principios más importantes del proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC es el principio de no repetición. Según este, se supone que la nueva etapa posacuerdo que inauguraría Colombia impedirá la vuelta al contexto violento, el cual ha permitido durante cerca de medio siglo la prolongación de una profunda crisis humanitaria. En ese sentido, el posacuerdo es una ventana al ejercicio real del Estado de derecho –o como se promocionó «Estado social de derecho» en la Constitución de 1991–, donde los derechos humanos deben adquirir una dimensión central.

Por ello, como se insistió, se hace importante distinguir los conceptos de *posacuerdo* y *posconflicto*. Dentro de la necesaria temporalidad que adquieren estas palabras, el posacuerdo hace referencia al inmediato periodo que se abre para Colombia tras la firma del esperado acuerdo de paz con las FARC, configurando a partir de allí una nueva serie de políticas públicas que tendrán como novedad la finalización de una situación conflictiva directa respecto a este grupo insurgente.

El posacuerdo implica entonces la reconfiguración de la agenda política de gran parte del país en el corto y mediano plazo, abarcando de manera coordinada los campos de la seguridad, la justicia, la economía y la cooperación. Por su parte el posconflicto, del cual se habla genéricamente, implica enrutar el país, partiendo de los *policies* del posacuerdo, hacia la construcción de la paz o *peacebuilding*, en una perspectiva que va más allá del mediano término y se proyecta en el largo plazo. En este sentido, Colombia debería pasar del alcance de una valiosa pero insuficiente paz-negativa, a una paz-positiva que estructuralmente revierta las condiciones de violencia que le han impedido su desarrollo.

Desde el punto de vista de los nuevos retos para la seguridad, Colombia enfrentará sin duda una nueva definición de sus prioridades, que tras décadas no estarán condicionadas principalmente por el combate a la insurgencia armada, sino por el uso estratégico de la inteligencia en diferentes frentes. Esta situación de hecho ya se viene experimentando, desde los procesos de paz parciales que ha realizado la nación en los pasados lustros, y que dieron como puerto principal la redacción de la Constitución de 1991. Esto marcha sobre el diagnóstico de que en la actualidad las velocidades históricas del país implican zonas donde el conflicto está presente, otras en las que el posconflicto se ha venido adelantando o experimentando, y otras partes donde el conflicto es prácticamente marginal.

En primera instancia, la guerrilla dejará de ser una amenaza directa, y más suponiendo que en un futuro el ELN se sumará –aunque con su propia agenda de negociación– a las iniciativas de paz de las FARC, lo que obliga a la fuerza pública (Fuerzas Armadas y policía) a reorientar sus tareas. En este sentido se hace importante recordar que las amenazas a la seguridad continuarán existiendo, no solo a partir de los posibles sectores de miembros de la guerrilla que no se desmovilicen efectivamente para reintegrarse a la vida civil, sino por la existencia de organizaciones criminales que aún afectan a Colombia, como los grupos de narcotraficantes, las denominadas bandas criminales de origen posparamilitar o los enclaves privados de minería ilegal, contrabando y otras actividades delictivas.

Contra estas amenazas no cabe duda que Colombia no podrá bajar la guardia y se deberá seguir luchando en todos los niveles. Por ello se debe resaltar que el país no presupone por ahora un desmonte del pie de fuerza de la fuerza pública en el corto plazo, sino una transitoria consolidación de la seguridad y a futuro el incremento de misiones en temas ambientales, de desarrollo estructural, cuidado de fronteras e incluso en misiones de cooperación a nivel internacional.

En este marco la desmovilización efectiva de las FARC es uno de los retos mayores por enfrentar. Requiere se cumplan y respeten los puntos de negociación acordados en La Habana, se ratifiquen mediante votación popular por los colombianos, para poder luego la guerrilla hacer el tránsito eventual de una fuerza insurgente en una fuerza política legal, tal y como está especificado en el punto de participación política que contempla el acuerdo. Esto no significa que todos los cerca de 8.000 militantes de las FARC vayan a desarrollar una carrera política partidista, sino que su desmovilización deberá ir de la mano de los planes de desarrollo, educación y bienvenida a la vida civil que ya se contemplan para evitar las problemáticas experimentadas con las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia, o los que han presentado países de Centroamérica respecto a grupos de pandillas y delincuentes privados.

Estos temas no presuponen una fácil solución, pues a pesar de que durante la negociación con las FARC el conflicto armado ha ofrecido una disminución inédita de su intensidad violenta en décadas, continuará mediando una alta polarización entre los sectores partidistas liderados por el gobierno de Juan Manuel Santos y la oposición rígida que campea el expresidente Álvaro Uribe Vélez y su bancada parlamentaria. En esa medida, el desarme, la reinserción de la guerrilla y su participación política serán los escalones inevitables de un mismo proceso, que si llegasen a fracasar le darán la razón a Uribe y a los críticos del proceso de paz.

Lo anterior obliga a que Colombia, si consolida el proceso de paz, deberá de inmediato proceder a consolidar la presencia del Estado en todo el territorio, no solo desde el punto de vista de la seguridad ciudadana como se ha venido avanzando desde la presidencia de Álvaro Uribe –en ese entonces

bajo el lema de la «seguridad democrática»—, sino de la seguridad humana. El posconflicto implica al gerenciamiento adecuado de varios aspectos que ofrecen una oportunidad inédita de descentralizar la paz. En este sentido encontramos que la hoja de ruta de la paz implica un gerenciamiento inédito de los territorios nacionales, en las zonas campesinas y de montaña donde la guerrilla fortaleció su presencia, para generar una gobernabilidad orientada al desarrollo.

Se prevé que la relación entre seguridad y desarrollo económico será uno de los aspectos vitales que definirán si Colombia se queda estancada en el posacuerdo, o si de verdad construye su posconflicto. Por estas razones no solo el Estado y la clase política deberán repensar su actuar, sino la sociedad civil, el sector privado y las alianzas en materia de cooperación internacional, como lo señalan ya el plan Paz Colombia de Estados Unidos o los amplios programas de respaldo financiados por la Unión Europea, además de Naciones Unidas y su acuerdo de verificación del acuerdo, que darían un espaldarazo definitivo a la paz.

Por último, pero no en sentido menor, los retos en la seguridad del posacuerdo deberán cobijar a las víctimas en el principio de no repetición señalado. Ellas dejarán de ser meros sobrevivientes de la violencia a ciudadanos reconocidos desde su tragedia. De manera simbólica, Colombia pone por primera vez así una Ley de Víctimas y un proceso de justicia transicional, acompañado de reparación, verdad y memoria histórica, que será pieza clave para construir el posconflicto. Allí podrán participar todos los colombianos interesados, como lo demuestra la experiencia germinal de los gestores de paz y los debates públicos sobre a dónde se quiere orientar el país y cómo se reconstruye el tejido social. La seguridad deberá entonces ser garantizada tanto para las víctimas como para los antiguos victimarios, y por supuesto para todos los ciudadanos, ofreciendo una perspectiva de reconciliación que para Colombia, más que una loable meta, será una necesidad.

Bibliografía

- ACNUR, Agencia de las Naciones Unidas para los refugiados. *El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado*, 2015. Disponible en <<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/>>.
- ARBEITSGEMEINSCHAFT KRIEGURSACHENFORSCHUNG (AKUF). Hamburg: Universität Hamburg. Disponible en <<http://www.AKUF.de> - www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereiche/sozialwissenschaften/forschung/akuf/>.
- CANCELADO, Henry. «La política exterior y el nuevo rol de las FF. AA. en el contexto de la nueva estrategia y doctrina de defensa con miras al posconflicto». En Eduardo Pastrana, y Hubert Gehring (2015): *Política exterior*

- colombiana. *Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá – Colombia: Pontificia Universidad Javeriana – Fundación Konrad Adenauer. Pág. 164.
- CEPEDA JIMÉNEZ, José Alejandro. *Proceso de paz y desarrollo democrático institucional en Colombia: de la insurgencia armada a la actividad representativa partidista del ex grupo guerrillero M-19 en la Constitución de 1991*. Memoria de Investigación-Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- CEPEDA JIMÉNEZ, José Alejandro. «Conflict Resolution, Political Inclusion, and Party Systems: The Cases of Colombia (M-19), El Salvador (FMLN), and Uruguay (Tupamaros) in Compared Perspective». Chile: International Political Science Association (IPSA) - XXI World Congress of Political Science, 2009. Texto en castellano disponible en <<http://paperroom.ipsa.org/papers/view/1728>>.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. «El marco jurídico para el proceso de paz en Colombia». Madrid: Frida - A European Think Tank For Global Action, 2005. Disponible en <<http://www.fride.org/publicacion/107/el-marco-juridico-para-el-proceso-de-paz-en-colombia>>.
- CEPEDA ULLOA, Fernando. «Colombia: Democratic Security and Political Reform», en Domínguez/Shifter (2008), Part III – Country Studies, 2008.
- COSOY, Natalio. «Barack Obama anuncia US\$450 millones de ayuda para plan Paz Colombia», disponible en *BBC Mundo*, 2016: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160203_colombia_obama_anuncio_plan_paz_nc> (2016/02/05).
- DEUTSCHE WELLE. «UE dará 575 millones de euros al posconflicto en Colombia», 2016. Disponible en <<http://www.dw.com/es/ue-dar%C3%A1-575-millones-de-euros-al-posconflicto-en-colombia/a-19285491>>.
- EL MUNDO. «Liberada la periodista Salud Hernández-Mora: “El secuestro ha sido un error gravísimo del ELN”», 2016. Disponible en <<http://www.elmundo.es/internacional/2016/05/27/5748b5e022601d09788b4597.html>>.
- EL TIEMPO. «Tierras, primer punto de la agenda con FARC», en *El Tiempo* (05/09/2012, pág. 3), disponible en <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12194473>>.
- EL TIEMPO. «La Unión Europea anunció más ayuda para posconflicto», disponible en <<http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/apoyo-economico-de-europa-para-el-posconflicto-en-colombia/16604247>> (05/26/2016).
- FISAS, Vicenç. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Barcelona: Paidós, 2004.
- GALTUNG, Johan. *Violence, Peace, and Peace Research*, en *Journal of Peace Research*. Vol. 6, nº. 3. Págs. 167–191. Oslo: International Peace Research Institute, 1969. Disponible en <<http://www.jstor.org/pss/422690>>.

- GEHRING, HUBERT, CUERVO Margarita. *Colombia: un largo y difícil camino hacia la paz*. En *Länderbericht*, mayo 2014. Konrad Adenauert Stiftung, Bogotá. Disponible en <www.kas.de/kolumbien>.
- GONZÁLEZ, FERNÁN E. «¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia», en *Colombia Internacional* n°. 58, Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Ciencia Política, Universidad de Los Andes 2003. Julio - diciembre 2003, págs. 124-157. Disponible en <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/422/1.php>>.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (GMH). Director: Gonzalo SÁNCHEZ. *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, 2013. Disponible en <<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-memorias-guerra-dignidad-12-sept.pdf>>.
- GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002)*. Bogotá: Grupo Editorial Normal 2007.
- HERNÁNDEZ-ANZORA, Marlon. *Las maras y la nueva guerra salvadoreña*. En *Nueva Sociedad* (mayo-junio 2016), disponible en <<http://nuso.org/articulo/las-maras-y-la-nueva-guerra-salvadorena/>>.
- HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave*. London, 1991.
- IAEE, Instituto de Altos Estudios Europeos. «Gestores de Paz: Petición de Perdón», 2011. Disponible en <<http://www.iaee.eu/noticias/noticia28.htm>>.
- IAEE, Instituto de Altos Estudios Europeos. «Declaración Proceso de Paz y nueva política gubernamental», 2010. Disponible en <http://www.iaee.eu/material/Declaracion_Proceso_de_Paz_y_nueva_politica_gubernamental.pdf>.
- LOWE, Luise. «Posconflicto e impacto del modelo minero-extractivo sobre el medio ambiente». En Eduardo Pastrana y Hubert Gehring: *Política exterior colombiana. Escenarios y desafíos en el posconflicto*. Bogotá – Colombia: Pontificia Universidad Javeriana – Fundación Konrad Adenauer, 2015. Pág. 223.
- MACÍAS, Javier Alexander. «La comunidad será la nueva misión para las Fuerzas Armadas». En *El Colombiano*, 2015. Disponible en <<http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/tejido-social-la-nueva-mision-de-las-fuerzas-armadas-en-el-posconflicto-JC3136913>> (18/11/2015).
- NACIONES UNIDAS (ONU) – Colombia. «Los desafíos ambientales de la paz», 2015. Disponible en <<http://nacionesunidas.org.co/blog/2015/01/21/los-desafios-ambientales-de-la-paz/>>.
- NOHLEN, Dieter (comp.). *Democracia y neocrítica en América Latina: en defensa de la transición*. Frankfurt am Main: Vervuert – Iberoamericana, 1995.

- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe C. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Johns Hopkins University Press, 1986.
- OROZCO ABAD, Iván (comp.). «Negociaciones de Paz – Los casos de Colombia y El Salvador», en *Documentos Ocasionales* 67. Bogotá: CINEP, marzo de 1993.
- PALOU TRIÁS, Juan Carlos. «¿Qué hay detrás de los gestores de paz?», 2009. Disponible en <<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/177-iquay-detrd-de-los-gestores-de-paz.html>>.
- PARDO, Daniel. «Fin del conflicto: desarme, desmovilización y reintegración», en *Fundación Ideas Para la Paz* (FIP), 2014. Disponible en <<http://www.ideaspaz.org/publications/posts/963>>.
- PARDO RUEDA, Rafael. *La historia de las guerras. Desde la conquista hasta nuestros días. Una crónica completa de las guerras en Colombia. La búsqueda de la paz desde el conocimiento de la guerra*. Bogotá: Vergara, 2004.
- PECAUT, Daniel. *Orden y violencia: Colombia 1930-1954*. Vol. I y II. Bogotá: CEREC – Siglo XXI, 1985.
- PEÑARANDA, Ricardo y GUERRERO, Javier (comp.). *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – IEPRI Universidad Nacional, 1999.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel, 1991.
- POSADA CARBÓ, Eduardo. *La Nación Soñada. Violencia, Liberalismo y Democracia en Colombia*. Bogotá: Norma – Fundación Ideas Para la Paz, 2006.
- RAMSEY, Geoffrey. *El Índice de Estados Fallidos de Foreign Policy se equivoca en América Latina*, 2011. Disponible en <<http://es.insightcrime.org/analisis/el-indice-de-estados-fallidos-de-foreign-policy-se-equivoca-en-america-latina>>.
- REVISTA SEMANA (2016a). «Un millonario ofrecimiento de Estados Unidos para la paz de Colombia». Disponible en <<http://www.semana.com/nacion/articulo/plan-colombia-barack-obama-y-juan-manuel-santos-celebran-la-nueva-fase/459323>> (02/04/2016).
- REVISTA SEMANA (2016b). «De Plan a Paz Colombia». Disponible en <<http://www.semana.com/educacion/articulo/un-balance-del-plan-colombia/460164>> (02/11/2016).
- REYES POSADA, Alejandro. «La hipótesis de seguridad en el posconflicto», en *El Espectador*, 4 enero 2014. Disponible en <<http://www.elespectador.com/opinion/hipotesis-de-seguridad-el-posconflicto-columna-466912>>.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César A.; BARRETT, Patrick S. y CHAVEZ, Daniel. *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Bogotá: Editorial Norma, 2005.
- SIERRA MONTAÑEZ, Alec Yamir. «El Proceso Paramilitar en Tarazá y el Bajo Cauca Antioqueño, 1997-2010». Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de Máster en Estudios Políticos. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Económicas Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) - Maestría en Estudios Políticos.

- SALAMANCA, Manuel E. *Violencia política y modelos dinámicos: un estudio sobre el caso colombiano*. Gipuzkoa: Giza Eskubideak Derechos Humanos, 2006.
- SÁENZ DE TEJADA, Ricardo. «¿Valió la pena?: guerras civiles y democracia en Centroamérica - A propósito de "Revoluciones sin cambios revolucionarios"», de Edelberto Torres-Rivas, en revista *Nueva Sociedad* n°. 240, julio-agosto de 2012.
- SÁNCHEZ, Gonzalo y PEÑARANDA, Ricardo. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: CEREC, 1986.
- SINCLAIR, Simón. ¿Qué está detrás del terrorismo? Santa Coloma Editores, 2005.
- SCHULTZE-KRAFT, Markus. *Pacificación y poder civil en Centroamérica: Las relaciones cívico militares en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en el posconflicto*. Bogotá: Norma, 2005.
- TREVIÑO, José María. «El futuro de la OTAN después de la cumbre de Lisboa de 2010». *ARI*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010. Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjV2NDAwJQL8h2VA-QARvEPuA!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/elcano_es/zonas_es/ari164-2010>.
- VANGUARDIA. «Cinco ciudades de Colombia están entre las más peligrosas del mundo», 2015. Disponible en <<http://www.vanguardia.com/actualidad/colombia/295977-cinco-ciudades-de-colombia-estan-entre-las-mas-peligrosas-del-mundo>>.
- VOLKER, Matthias (Hrsg.). *Vom Krieg zum Frieden. Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung*. Bremen: Edition Temmen, 1995.
- WIELAND, Carsten. «Diez tesis sobre el cambio del conflicto en Colombia». En *Länderbericht*, noviembre 2008. Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en <www.kas.de/kolumbien>.
- ZINECKER, Heidrun. *Kolumbien – Wie viel Demokratisierung braucht der Frieden?* Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2002.
- ZINECKER, Heidrun. «Regimewechsel ohne Pfadwechsel? – die unvollendeten Transitionen in Kolumbien und El Salvador», en BENDEL Petra; CROISSANT Aurel y RÜB FRIEDBERT W. (Hg.): *Zwischen Demokratie und Diktatur: Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen: Verlag Leske + Budrich, 2002. Págs. 261-282.
- ZULUAGA NIETO, Jaime. «De guerrillas a movimientos políticos (Análisis de la experiencia colombiana: el caso del M-19)», en Ricardo Peñaranda y Javier Guerrero (comp) *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo Editores – IEPRI Universidad Nacional, 1999.

Composición del grupo de trabajo

Coordinador:

D. Gustavo Palomares Lerma

Presidente del Instituto de Altos Estudios Europeos. IAEE
*Catedrático europeo «Jean Monnet» en Políticas y Co-
operación de la UE en la UNED de España*
Profesor de la Escuela Diplomática de España

Secretaria:

D^a. María Luisa Pastor Gómez

Consejera técnica de la Administración General del
Estado
*Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos
(IEEE)*

Vocales:

D. Ernesto Samper Pizano

Secretario general de UNASUR
Expresidente de Colombia
*Presidente de la Corporación Escenarios y Vivamos
Humanos*

D^a. Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia por la Universidad Autónoma de
Madrid
*Profesora investigadora del Centro de Altos Estudios
Nacionales (CAEN) de Perú*

D. Emilio Sánchez de Rojas Díaz

Coronel del Ejército de Tierra de España

Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

Doctorando CC Jurídicas y Sociales Universidad Alfonso X El Sabio

D. Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Profesor del Instituto de Relações Internacionais; Universidade de Brasília

Secretario-ejecutivo de la Escuela de Defensa del CDS/ UNASUR

D. José Alejandro Cepeda

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Heidelberg (Alemania)

Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y de la Universidad Sergio Arboleda de Colombia

Cuadernos de Estrategia

- 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
- 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
- 100-B 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-B 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 Aportaciones 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
- 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
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154-B The Defence of the Future: Innovation, Technology 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 género en los conflictos
157-B	The role of woman and gender in conflicts
158	Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
159	Los potenciadores del riesgo
160	La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
161	Seguridad alimentaria y seguridad global
161-B	Food security and global security
162	La inteligencia económica en un mundo globalizado
162-B	Economic intelligence in global world
163	Islamismo en (r)evolución: movilización social y cambio político
164	Afganistán después de la ISAF
165	España ante las emergencias y catástrofes. Las Fuerzas Armadas en colaboración con las autoridades civiles
166	Energía y Geoestrategia 2014
166-B	Energy and Geostrategy 2014
167	Perspectivas de evolución futura de la política de seguridad y defensa de la UE. Escenarios de crisis
167-B	Prospects for the future evolution of the EU's security and defence policy. Crisis scenarios
168	Evolución del mundo árabe: tendencias
169	Desarme y control de armamento en el siglo XXI: limitaciones al comercio y a las transferencias de tecnología
170	El sector espacial en España. Evolución y perspectivas
171	Cooperación con Iberoamérica en materia de defensa
172	Cuadernos de Estrategia 172 Cultura de Seguridad y Defensa: fundamentos y perspectivas de mejora
173	La internacional yihadista
174	Economía y geopolítica en un mundo globalizado
175	Industria Española de Defensa. Riqueza, tecnología y seguridad
176	shael 2015, origen de desafíos y oportunidades
177	UE-EE.UU.: Una relación indispensable para la paz y la estabilidad mundiales
178	Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global
179	Análisis comparativo de las capacidades militares españolas con las de los países de su entorno
180	Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional

