

DR. CRISTIAN GARAY VERA · DR. LUIS PÉREZ GIL  
MG. VALESKA TRONCOSO ZÚÑIGA  
EDITORES

# Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa



Instituto de Estudios Avanzados  
Universidad de Santiago de Chile



---

# Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa

Dr. Cristian Garay Vera  
Dr. Luis Pérez Gil  
Mg. Valeska Troncoso Zúñiga  
Editores



Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, Defensa y Sociedad  
Magíster en Política Exterior  
Instituto de Estudios Avanzados  
Universidad de Santiago de Chile

## **Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa**

Dr. Cristian Garay Vera

Dr. Luis Pérez Gil

Mg. Valeska Troncoso Zúñiga

### **Editores**

Participantes:

Antonio Canale-Mayet Martin / Alejandro Olivares Lavados / Hernán L. Villagrán/Ricardo Pereira Cabral/Rafael Rincón/Olga Lepijina/Mariano César Bartolome / Miguel Jaramillo-Jassir / Miguel Ortiz Sarkis / Viviana García Pinzon / Arturo Fuenzalida/Carolina Sampó / Miguel M. Benito Lázaro / Cristián Faundes / Guillermo Carrasco / Sergio Molina Monasterios

Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, Defensa y Sociedad

Magíster en Política Exterior

Instituto de Estudios Avanzados

Universidad de Santiago de Chile

Román Díaz 89, Providencia

Santiago

[www.ideausach.cl](http://www.ideausach.cl)

Internacional del Conocimiento

[www.internacionaldelconocimiento.org](http://www.internacionaldelconocimiento.org)

Edición: abril 2014

Santiago de Chile

Imagen de portada: Libro de la Defensa Nacional 2002, Santiago de Chile, 2003



Gobernabilidad y Seguridad en América Latina: Desafíos del sector Defensa por Internacional del conocimiento se distribuye bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Basada en una obra en [www.internacionaldelconocimiento.org](http://www.internacionaldelconocimiento.org).

## TABLA DE CONTENIDOS

---

**Introducción** .....p. 5

### **1. El escenario estratégico**

Antonio CANALE-MAYET MARTIN y Alejandro OLIVARES LAVADOS: Gobernabilidad, ingobernabilidad y seguridad: Algunos acercamientos teóricos. ....p. 9

Hernán VILLAGRÁN: Globalización como un agente de cambio en el sistema internacional: una primera aproximación estratégica..... p. 24

Ricardo Pereira CABRAL: Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul...p. 50.

Luis V. PÉREZ GIL: Cooperación y conflicto en la sociedad internacional globalizada. Una visión desde la potencia hegemónica en retroceso.....p. 75

Rafael RINCÓN: La Política exterior Bolivariana. Ideas, naturaleza y carácter.....p. 90

Olga LEPIJINA: Ucrania en la estrategia occidental y rusa.....p. 101

### **2. Los nuevos conflictos**

Mariano César BARTOLOME: Conflictos armados asimétricos y amenazas transnacionales en la agenda de seguridad internacional contemporánea.....p. 117

Miguel JARAMILLO-JASSIR: La desilusión democrática andina. Retos para las Fuerzas Militares en el contexto de una seguridad política.....p. 136

Viviana GARCIA PINZON: Del Plan Dignidad a la Iniciativa Mérida: La "guerra contra las drogas" y las relaciones Estados Unidos-América Latina.....p. 157

Valeska TRONCOSO ZUÑIGA: El reto del crimen organizado en Brasil y su impacto en las políticas de seguridad y defensa.....p. 185

Miguel ORTIZ SARKIS: Orígenes y tendencias del narcotráfico en México.....p. 200

### **3. Los compromisos estratégicos**

Carolina SAMPÓ: La acción de las Maras en Centro América y las políticas implementadas para su combate....p.222

Miguel M. BENITO LÁZARO: Efectos de los programas de asistencia militar estadounidense en el sector de la defensa colombiano.....p. 237

Arturo FUENZALIDA: Las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Paz y la Disuasión. Caso de Chile.....p. 254

Cristián FAUNDES: La ampliación del concepto Guerra y la redefinición de Violencia, los elementos diferenciadores de la Guerra Irrestricta.....p. 266

### **4. Las Fuerzas Armadas y su contribución al desarrollo**

Cristián GARAY VERA: La Diplomacia Militar. Un concepto emergente.....p. 276

Guillermo CARRASCO: Catástrofe del 27 de febrero de 2011: el Ejército de Chile en la reconstrucción.....p. 297

Sergio MOLINA MONASTERIOS: Morales y los militares: una relación de conveniencia mutua. Desinstitucionalización y nuevos roles de las Fuerzas Armadas en Bolivia.....p. 334

Bibliografía.....p. 351

## INTRODUCCIÓN

---

En 2010 el II Congreso Internacional de Ciencias Sociales acogió la Mesa n° 58 sobre Seguridad y Defensa. También fue la ocasión para que la Cátedra Manuel Bulnes sobre Seguridad, Defensa y Sociedad de la Universidad de Santiago de Chile realizara su III Congreso. El enfoque coincidente de ambos eventos fue el origen del libro que ahora presentamos: *Desafíos del sector Defensa. Gobernabilidad y Seguridad en América Latina*. Quisimos con este título ordenar una preocupación ya de antaño, cuál era cómo las transformaba las relaciones de la Seguridad y Defensa. Aspecto que especialistas han caracterizado como securitización y que corresponde a la implosión de la seguridad en el sector Defensa, y que erosionaban la concepción monopólica, estatal, interestatal y convencional. Tuvimos en cuenta que había que proveer nuevos análisis acerca de cómo estamos transitando desde la unipolaridad a la multipolaridad, y como los enfoques sistémicos proveen de una visión más amplia.

En segundo lugar, esas transformaciones no pueden ignorar la historia. En esta región del mundo la Defensa entra de modo tangencial, no directo, en el ámbito de la Defensa, como efecto de debilidades institucionales y estructurales de los Estados americanos. Es un "subsidio" tradicional en la región, que se reitera cada vez que hay catástrofes, pero que adquiere mayor entidad cuando las propias autoridades civiles se refieren a sus Fuerzas Armadas como multipropósito, fuentes de apoyo logístico, de disciplina y versátiles, entre varios atributos corrientemente citados, que las hace más visibles en lo público que en los noventa.

Por otro lado, los problemas de la gobernabilidad son una materia pendiente. Surgió precisamente de la necesidad de contemplar los estudios de seguridad y defensa en contexto

con las Ciencias Sociales, y no fuera de ella o simplemente autónomos. La gobernabilidad permite hacer una lectura del Estado débil y de cómo las Fuerzas Armadas son una herramienta dentro de la panoplia de recursos estatal.

Y esta lectura nos parece más rica que simplemente la antinomia de las amenazas convencionales versus las no convencionales. Ya que lo que tenemos es un sistema internacional en transformación, pero un Estado más reducido y aproblemado por la consolidación de fuerzas no estatales y en un contexto donde las novedades tecnológicas como siempre inciden en la intensidad de las formas peculiares de violencia.

Por ello, este libro invitó a algunos especialistas que no nos acompañaron físicamente en algunos de los encuentros nombrados para darle mayor inteligibilidad a la lectura de estos artículos. Pensamos que con esto se explican las cuatro partes del libro: el escenario estratégico, los nuevos conflictos, los compromisos estratégicos y la contribución al desarrollo. Finalmente, como siempre quedamos en deuda, respecto de una reflexión sobre la tecnología y el sector defensa, que invite a mirar como se rearticulan las organizaciones cuando ello ocurre, y como este impacto excede el sector tradicional de la defensa, y genera un sector informal de violencia que rompe el tradicional monopolio del Estado: será materia de otro libro.

Santiago de Chile, 2014



# **1. EL ESCENARIO ESTRATÉGICO**

# Gobernabilidad, Ingovernabilidad y Seguridad: algunos acercamientos teóricos

---

Antonio Canale-Mayet Martín<sup>1</sup>  
Alejandro Olivares Lavados<sup>2</sup>

**RESUMEN:** El presente trabajo explora la naturaleza compleja de la relación entre los conceptos de gobernabilidad y seguridad, desde una perspectiva politológica, examinando la vinculación entre ambos. Se demuestra que la securitización de los factores de ingovernabilidad desde la dimensión humana de la seguridad, posibilita la permanencia democrática y mantiene la senda del desarrollo de una nación.

## **Introducción**

La discusión sobre gobernabilidad en la región no es un tópico nuevo para los politólogos. Sin embargo, la natural preocupación por los procesos de transición y consolidación democrática en el continente americano durante las últimas décadas fue relegando este amplio concepto a una dimensión limitada, donde la preocupación estaba centrada en evitar la inestabilidad política, más que al potencial de crecimiento institucional que genera un esfuerzo conciente por alcanzar niveles de gobernabilidad superiores.

Esta visión contribuyó a generar una disociación entre gobernabilidad y seguridad. Ambas observadas como meras consecuencias deseables de un régimen democrático, no fueron exploradas en su dimensión positiva y complementaria, generando una relación sólo tangencial entre ellas y dominada por la arista de seguridad, de amplio desarrollo académico e institucional en el

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Chile. Actualmente cursa estudios de Maestría en Relaciones Internacionales en China Foreign Affairs University (Beijing).

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Chile. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Correo electrónico: aleolivares@iap.uchile.cl

continente. Así visto, el binomio gobernabilidad-seguridad es percibido como una relación acotada al aseguramiento del control y gobierno de un territorio por medio de la neutralización de toda amenaza interna o externa al monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado. En síntesis, solíamos identificar la relación con la mantención de la soberanía y el Estado de Derecho.

Pero esto ha cambiado. El proceso de globalización mundial ha permeado todas las esferas conocidas de la vida societal, a tal punto que ya no sólo torna complejas las relaciones entre lo doméstico y lo internacional, la economía y la cultura nacional; también se ha extendido a tal punto en que se nos hace difícil mantener conceptualmente separados los distintos ámbitos del aparato estatal. En este sentido, la evolución del concepto de seguridad hacia la dimensión humana representa un desafío para quienes estudiamos lo político, haciendo necesaria la reflexión de cuáles son las áreas estratégicas en que podemos utilizar esta remozada visión de la seguridad, a modo de reforzar el andamiaje institucional de nuestras democracias.

El presente artículo explora la naturaleza compleja de la relación entre los conceptos de gobernabilidad y seguridad, desde una perspectiva politológica, para examinar la creciente vinculación entre ambos en la realidad latinoamericana actual, su cambio de foco y las nuevas oportunidades para el sector defensa que se presentan con la ampliación de la seguridad a lo humano. Esperamos demostrar que la securitización de los factores de ingobernabilidad desde la dimensión humana de la seguridad posibilita la permanencia democrática y mantiene la senda del desarrollo de una nación.

Nuestro trabajo se divide de la siguiente manera. Inicialmente haremos definición extensiva del concepto gobernabilidad. Luego revisaremos cuál es el vínculo de éste concepto con seguridad, específicamente centrándonos en la amenaza que representan las crisis de gobernabilidad. Finalmente reflexionaremos sobre los límites a la securitización de la gobernabilidad y su aporte al desarrollo de la democracia. Como puede apreciarse, al ser parte de un trabajo colaborativo mayor, en que los diversos autores explorarán más a fondo casos en que ambos conceptos son analizados, no es nuestra intención concentrarnos en un análisis pormenorizado de casos, más bien pretendemos sentar las bases conceptuales de aquellos elementos que intervienen en la configuración del problema a discutir.

## Gobernabilidad

Naturalmente nuestro primer paso debe ser definir los conceptos en cuestión, esto también genera las primeras complicaciones en nuestro esfuerzo por entender la relación entre seguridad y gobernabilidad. El problema radica en el hecho que ambos conceptos son de naturaleza cambiante, en constante evolución y, por lo mismo, representan una visión que es al mismo tiempo espacial, temporal y geográficamente limitada. No obstante aquello, nos es posible hacer una síntesis histórica de sus orígenes y componentes principales de acuerdo a la opinión de variados autores.

De acuerdo con Oriol Prats (2003) existen cuatro raíces para el concepto de gobernabilidad. La primera consiste en la visión de la Comisión Trilateral, que durante la década del setenta visualizaba la gobernabilidad vinculada a la sobrecarga de demandas sociales que enfrentaban las instituciones del Estado. Esto generaba una intervención –exagerada– del Poder Público en la sociedad, lo que en último término provocaba una gran crisis política e ingobernabilidad, como efecto de la incapacidad del Estado para seguir respondiendo a las demandas de la sociedad.

En segundo lugar identifica el uso didáctico que se dio al concepto, a modo de entender los procesos de transición democrática y asociarlos a la lógica de estabilidad y legitimidad de los gobiernos post autoritarios. También incluye el uso que le dan los organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes la vinculan a la idea de capacidad de respuesta de las instituciones estatales a los diversos problemas de la sociedad generando un buen gobierno.

Finalmente, Prats señala como cuarta raíz el tratamiento que se ha dado a la construcción de instituciones supranacionales en Europa, asociado a la idea de gobernanza. En suma, el concepto de gobernabilidad está históricamente vinculado a los conceptos de legitimidad, capacidad de adaptación, resolución de conflictos y eficacia del sistema político.

Luego ¿qué es la gobernabilidad? Como punto de partida decidimos emplear la definición de Coppedge, quien la homologa al "grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a unas fórmulas estables y mutuamente aceptadas" (1994, 63). Representa ésta una definición básica y procedimental sobre lo que entendemos por gobernabilidad, por lo cual se hace

necesario integrarla a lo señalado por Arbós y Giner, a modo de ampliar el espectro del análisis al desarrollo de los sistemas políticos de los países. Sostienen que gobernabilidad "es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía" (Arbós y Giner: 1996, 3). A través de esto se construye un proceso continuo donde el gobierno obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, es decir, una aceptación popular, trasasándola a las distintas instituciones de la esfera política y la sociedad civil. Importante es entender entonces que la gobernabilidad no es homóloga de estabilidad, en el sentido básico que le hemos dado hasta ahora, sino más bien la gobernabilidad es génesis de la estabilidad gubernamental, que permite al gobierno estructurar políticas públicas que cuentan con el respaldo ciudadano necesario, incluso frente a aquellas iniciativas que suelen ser altamente impopulares en el corto plazo para la ciudadanía, siendo un buen ejemplo el acatamiento ciudadano al anuncio de un alza tributaria.

Así, abandonamos nuestra convicción de que la gobernabilidad es un estado o un fin en sí mismo, entendiendo en cambio que ésta es una condición necesaria para desarrollar políticas públicas. De esta forma podemos entender que existen niveles en los que se desarrollan los procesos complejos de la gobernabilidad de las sociedades. La clasificación está basada en la percepción de gobernabilidad, cuya base es la díada legitimidad-eficiencia, y cómo ésta se desenvuelve ante las condiciones sociales contemporáneas, tales como la expansión y el cambio tecnológico, la construcción de la sociedad civil, junto con las demandas que se producen en el entorno gubernamental, las cuales de no manejarse pueden ser un factor de desbordamiento de las capacidades de articulación de intereses por parte del gobierno, con la consiguiente reducción del espacio de maniobra para resolver estas dificultades.

Destacable es la integración de la idea de estructuración de la sociedad civil al concepto de gobernabilidad, entendida como la institucionalización política de los individuos en comunidad, con lo que se logra un mayor control de los actos del gobierno por parte de los ciudadanos, estableciendo una suerte de cuenta pública de actos, más conocida como *accountability*. Joan Prats (2001) expone que un "sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar

decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias".

Lo anterior implica, en primer término, la integración de elementos sociales y políticos, dando paso a una perspectiva holística para el significado de gobernabilidad; en segundo término, aporta la distinción de actores estratégicos, inspirado por la influencia de Coppedge, definiendo a estos como actores con recursos de poder y consistencia suficiente para ejercer una influencia relevante y potencialmente un poder de veto sobre la toma e implementación de decisiones por parte de la autoridad, contando para ello con un repertorio de recursos de naturaleza económica, social, mediática, internacional, o incluso militar, los que se pueden poseer y ejercer de manera conjunta o separada. Estos recursos determinan la calidad de actor estratégico de los diversos agentes individuales, mas su capacidad de influencia estará siempre basada en la solidez del grupo social en su conjunto. Coppedge recalca que a pesar de la existencia de miembros individuales o subgrupos, el actuar debe ser en bloque, fortaleciendo su estructura como organización.

La segunda arista del enfoque de Prats está constituida por su concepto de institución. Visto como pautas o procesos de comportamientos reconocidos y compartidos por la sociedad, las instituciones regulan el comportamiento entre los actores estratégicos delimitando el marco en que se desenvuelven las interacciones antes mencionadas, y por ende los mecanismos mediante los cuales se manifiestan y resuelven los conflictos socio-políticos. Naturalmente, "la gobernabilidad será tanto mayor cuanto mayor sea el horizonte de duración de las reglas y procedimientos" (Prats: 2001, 123), y sus niveles son mesurables en "cuanto mayor grado de conflictos entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente" (Prats: 2001, 124). Reglas y mecanismos serán eficientes mientras puedan procesar los conflictos que surgen entre los actores estratégicos, evitando el cuestionamiento a la matriz institucional, en otras palabras en la medida que se produce un proceso de institucionalización<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Huntington (1968) al hablar de institucionalización la entiende como el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Definiendo el nivel de institucionalización de un sistema

Podemos comprender en mayor medida lo recientemente dicho acudiendo a la definición utilizada por el BID, donde es definida como "el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo; a) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; b) los principios y normas bajo los que se ejerce la interacción del Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil, en términos de responsabilidad competencia y funciones, y; c) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo" (BID: 2003, 111).

En el mismo sentido, Kaufmann y otros (2000, 10) definen la gobernabilidad "como el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad de un país. Esta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz así como también elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y; 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales".

Podemos apreciar como Kaufmann menciona en conjunto al concepto de gobernabilidad elementos que podemos identificar como característicos de una democracia. Si bien gobernabilidad y democracia son dos conceptos diferentes, están muy vinculados por diversos motivos, Bolívar Meza (2006, 136) lo resume al señalar que "la democracia no implica automáticamente gobernabilidad, ni un buen gobierno, sin embargo alcanzar la gobernabilidad es uno de los requisitos para consolidar la democracia". En segundo término, existe la convicción de que la democracia es el único sistema capaz de entregar viabilidad a una estrategia de desarrollo compartida y que permita la construcción de un proyecto país, convicción que ha derivado en la unión conceptual entre gobernabilidad y democracia.

Aún con lo anterior, existen quienes plantean que gobernabilidad y democracia son de una relación más bien antagónica. Tal es el caso de Coppedge (1994, 62), quien plantea que gobernabilidad y democracia son inevitablemente conflictivos, esto porque "la gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la

---

político al desarrollo de cuatro principios adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y procedimientos.

democracia respeta la lógica de la igualdad política", lo anterior se explica por el rol que tienen los actores estratégicos, quienes harán valer su condición, respetando en la medida de su conveniencia, los mecanismos institucionales de resolución de conflicto. Por lo tanto, la gobernabilidad no sería democrática, pues los intereses de la gran mayoría de la población son supeditados a la voluntad de los actores estratégicos.

Opuesto a esta visión, Antonio Camou, para quien la gobernabilidad "es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta social" (Camou: 1995, 10), esgrime la peligrosidad de separar los conceptos de gobernabilidad y democracia. Incorrecta es para él la separación dado que, si bien son "dos ámbitos que no necesariamente concurren (...) pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo (...) de la misma manera postular la democracia sin gobernabilidad puede derivar en inestabilidad política" (Camou: 1995, 2). Para ello, la integración gradual de estos términos permite complementar el repertorio cualitativo de principios que los componen. La gobernabilidad democrática, por tanto, está ligada al concepto de bien común como consecuencia de la búsqueda de un gobierno eficaz y eficiente que sea capaz de generar políticas y leyes para su desarrollo. La introducción de esta idea hace que gobernabilidad y democracia sean conceptos copulativos.

Parece tentador entonces centrar esfuerzos en evitar los conflictos a través de todos los medios disponibles y asegurar niveles de gobernabilidad cada vez mayores, sin embargo esto sería no entender la naturaleza de la función de la gobernabilidad en una comunidad. Carlos Santiso (2001) está de acuerdo con la visión que la incapacidad de los gobiernos de dirigir y resolver los conflictos que surgen en la sociedad repercute en la credibilidad y legitimidad de las instituciones democráticas, pero nos recuerda que ello no significa que gobernabilidad democrática signifique o busque la ausencia de conflicto.

El conflicto es necesario para el desarrollo y evolución del grupo social. Siempre debemos recordar que el avance y transformación de los valores nacionales se logra a través del continuo enfrentamiento entre nuevos principios y la tradición cultural, lo importante desde la gobernabilidad y la certeza que se debe entregar a la población, es que dicho escenario de conflicto se desarrolle mediante un proceso en flujo constante, hecho de divergencias continuas, pero que se encuentren claramente enmarcadas en un acuerdo de los canales o reglas democráticas

dentro de los que se desenvuelven las relaciones político-sociales. Payne (2003, 14) plantea que la "governabilidad democrática hace referencia a la capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y procesar las decisiones necesarias para resolver problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e interés de los actores políticos y relevantes".

No hay que olvidar que "la democracia significa la regulación institucional del conflicto político, sustentada por una cultura de negociación y compromiso" (Santiso: 2001, 355), por lo que estos procedimientos requieren estar institucionalizados, definido su campo de acción y que cuenten con una estabilidad capaz de entregar certidumbre a las partes en los conflictos que se establezcan al interior de las sociedades.

Tanto Prats como Payne sostienen que la toma de decisiones de autoridad y resolución de conflictos entre los actores estratégicos debe realizarse conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podemos calificar como democráticas (2001, 104), las cuales deben ser producto de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos relevantes (2003, 14). Santiso establece que para fortalecer la gobernabilidad democrática, ésta debe sustentarse en principios directivos que tendrían que guiar la acción gubernamental y el accionar político. Estas directrices son las siguientes:

- a) Inclusión y participación por medio de un sistema de partidos eficaz, con representación efectiva de los ciudadanos;
- b) Responsabilidad política, tanto horizontal como vertical;
- c) La transparencia de la acción pública; y
- d) Estado de Derecho e independencia efectiva de los poderes. Es entonces, la gobernabilidad democrática un equilibrio en la sociedad.

Podemos reconocer a la gobernabilidad, a partir de las definiciones recientemente expuestas, como un proceso perteneciente al ámbito de lo político y de suma importancia para los Estados democráticos. Pero considerando la pregunta original que nos convoca ¿Cuál es entonces el vínculo entre ésta y la seguridad? Tomassini (1996, 3) expande nuestra concepción sobre la gobernabilidad al establecer que "el problema de la gobernabilidad no es exclusivamente político, sino que obedece a

factores económicos, sociales, tecnológicos e internacionales, estrechamente entremezclados".

No es difícil imaginar, que como parte de la estructura institucional de un Estado, la gobernabilidad y sus componentes están integrados por variadas cadenas de relaciones. Pero para llevar la discusión al campo de los estudios de seguridad, nos es útil aprovechar la literatura que estudia la medición de la gobernabilidad, extrayendo de dichos procedimientos aquellos componentes que para nosotros puedan representar una relación patente entre el concepto de seguridad, defensa y la necesidad de mantener niveles aceptables de gobernabilidad democrática en los Estados Latinoamericanos. En este sentido, Heredia (2003, 24) expone dos dimensiones para medir la gobernabilidad: a) una dimensión política, constituida por las demandas de la sociedad, respuesta a dichas demandas, grado de control del Ejecutivo y grado de compromiso de la coalición gubernamental respecto a las políticas emanadas del Ejecutivo, grado de aceptación de las políticas gubernamentales por parte de los principales actores estratégicos y violencia política; y b) una dimensión económica, formada por crecimiento económico, inflación anual y días de trabajo perdido por huelgas.

Por su parte, el Banco Mundial (2005), señala seis componentes o dimensiones que hacen operativo el concepto<sup>4</sup>:

- a) voz y rendición de cuentas: junto con la libertad de expresión y la capacidad de asociación se ve cuáles son las posibilidades de los ciudadanos para participar en la elección de su gobierno.
- b) estabilidad política y ausencia de violencia, crimen y terrorismo: mide la percepción de probabilidad de que un gobierno sea amenazado por medios ilegales incluyendo violencia interna y terrorismo.
- c) efectividad del gobierno; se mide la calidad de los servicios públicos, incluyendo la formulación e implementación de políticas públicas y la consistencia entre la puesta en marcha de las políticas con lo presentado en los programas de gobierno.
- d) marco regulatorio: evalúa la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas y regulaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- e) calidad del Estado de Derecho: se mide el grado en que los agentes de la sociedad tienen confianza dentro de ella y siguen las

---

<sup>4</sup> Sobre el particular recomendamos los trabajos de Orlansky y Chuchco (2010) y Monjes (2010)

reglas, sobretodo, en lo vinculado con cumplimiento de contratos, actuar de la policía y poder judicial, así como la probabilidad de ser víctima de un crimen y de la violencia.

f) control de la corrupción: mide el grado en que el Poder Público se ejerce para fines privados, incluyendo pequeñas formas de corrupción, y la "captura" del Estado por intereses privados de pequeños grupos.

Claramente podemos distinguir, a partir de ambos acercamientos a la medición de la gobernabilidad, dos tipos claros de amenazas a la gobernabilidad; por un lado, los elementos político administrativos que dependen completamente de las dinámicas de los diversos sectores políticos involucrados en la toma de decisiones y el ejercicio del gobierno, y por otro aquellos elementos que estando o no relacionados con disputas al monopolio de la coerción, pueden generar las condiciones sociales que desencadenen en una crisis de gobernabilidad.

### **Gobernabilidad y seguridad**

En este punto radica la relación principal entre gobernabilidad y seguridad, pues el dilema de seguridad en cuanto a la gobernabilidad democrática no reside en la capacidad de construir las condiciones que generan gobernabilidad, sino que al contrario, éste radica en los riesgos de perderla. En esta lógica, si seguimos una definición básica de qué entendemos por seguridad, podemos estar de acuerdo con Wolfers (1962, 49), quien señala que. "en un sentido objetivo, (la seguridad) mide la ausencia de amenazas a valores adquiridos y, en un sentido subjetivo, la ausencia de miedo a que dichos valores serán objeto de ataque".

En este sentido, el principal desafío que presenta la gobernabilidad democrática en cuanto a su dimensión de seguridad, es que una crisis de gobernabilidad involucra una doble amenaza a los valores bajo los cuales se rige una sociedad democrática. En primer lugar, porque la gran mayoría de los componentes de ésta son en sí objeto de ataque y, en segundo término, porque la consecuencia de una crisis de gobernabilidad crea un estado generalizado de inseguridad para un país y los derechos de sus habitantes. Para explicarlo de una manera mejor, acudamos primero a una definición de qué es ingobernabilidad.

Desde un punto de vista tradicional y básico, la ingobernabilidad corresponde a la ausencia de gobernabilidad. Prats establece que esta se origina en primer lugar por los bajos niveles de confianza

que usualmente reciben las instituciones o liderazgos que se alzan en la sociedad, principalmente debido a ineficientes procesos de desarrollo nacional, así como también a la poca intensidad que poseen los mecanismos democráticos dentro de los valores culturales de las naciones. Lo anterior se traduce en una desvinculación de la ciudadanía hacia el concepto de lo político que termina por mermar la legitimidad de las instituciones y, a consecuencia de esto, disminuyen los niveles de acatamiento de sus resoluciones, provocando una reacción en cadena, donde el gobierno se ve imposibilitado de crear insumos y políticas públicas que permitan la satisfacción de las necesidades de la sociedad, es decir, la ingobernabilidad puede ser "entendida como la incapacidad de los gobiernos establecidos para administrar los conflictos de intereses" (Mora y Montoya: 1997, 4)

La ingobernabilidad puede desprenderse también de tres factores esenciales, los que según Guerrero (1995, 2) son:

- a) Como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales que merman la capacidad del servicio público;
- b) Como un problema derivado del insuficiente ingreso fiscal producto del incesante gasto público; y
- c) Producto de la crisis de gestión del gobierno y la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos.

Sin embargo, no toda deficiencia del sistema institucional corresponde a un estado de ingobernabilidad *per se*. Camou señala que los extremos -gobernabilidad ideal e ingobernabilidad- corresponden a conceptos límite, es decir que no se dan en la realidad. Existen grados intermedios para identificar las señaladas deficiencias institucionales: a) gobernabilidad normal; b) deficiencia de gobernabilidad y c) crisis de gobernabilidad (Camou: 1995, 13).

Entonces, ya hemos determinado qué es gobernabilidad, la complejidad del concepto, sus componentes esenciales, su expansión debido a los procesos de globalización, los desafíos que representa y también nos resulta inteligible los peligros a nivel de sistema político que representa una crisis de gobernabilidad. ¿Pero cómo es que puede intervenir el sector defensa –un sector históricamente relacionado a la seguridad exterior y a la provisión de orden interno- para brindar seguridad a estos valores que han adquirido nuestras democracias y parecen tan abstractos? La respuesta radica en los propios cambios que ha experimentado el

concepto de seguridad tras el fin de la Guerra Fría, especialmente cuando hablamos de seguridad humana.

Es una realidad que el número de conflictos bélicos de carácter interestatal ha disminuido considerablemente desde los años noventa, y la paulatina transición y consolidación democrática en gran parte de los Estados a nivel mundial hace menos probable el escalamiento veloz de conflictos internacionales. El aseguramiento de la soberanía y el compromiso generalizado de no intervención –salvo en casos tipificados como "humanitarios"– también disminuye las probabilidades de guerras, pero, paralelamente, asistimos a un período que se caracteriza por la emergencia y masificación de conflictos intraestatales, que son producto de nuevas dinámicas globales y de una mayor capacidad de movilización social.

La seguridad, por tanto, se ha expandido desde el ámbito tradicional a la preocupación por el individuo y aquellas amenazas a las que se ve enfrentado. Podemos relacionar estas nuevas preocupaciones directamente con la gobernabilidad de una nación, toda vez que ya hemos definido que el carácter esencial de la ingobernabilidad es fallar a la responsabilidad de satisfacer las demandas sociales. El PNUD ha definido siete nuevos aspectos que deben ser incluidos a las preocupaciones de seguridad del Estado: la seguridad económica, alimentaria, salud, medio ambiental, personal, comunitaria y política –derechos humanos–, que a su vez se desprenden de las nuevas dinámicas y preocupaciones internacionales, generadas a partir del crecimiento explosivo de la población mundial, las disparidades en las oportunidades económicas, presiones migratorias, degradación medioambiental, tráfico de drogas y terrorismo internacional.

El reconocimiento de este nuevo escenario hace necesaria entonces la intervención más directa del sector defensa para proveer respuestas a las amenazas expuestas, lo que nos presenta con una doble funcionalidad de las fuerzas de seguridad. Por una parte, es evidente que al satisfacer los requerimientos de defensa de la comunidad, las fuerzas de orden y seguridad se encuentran en sí mismas proveyendo un servicio que entrega certidumbre y estabilidad al sistema político, asegurando el Estado de Derecho y defendiendo el agregado de intereses personales de la ciudadanía. Pero no es tan evidente, e igual de trascendente, el hecho de que esta actividad también detiene a aquellos sectores que impulsan medidas que van en detrimento de las condiciones de gobernabilidad democrática. Para comprender esto último, podemos hacer un inventario de algunas de las más importantes

amenazas a la seguridad humana presentes en la región, al mismo tiempo que haremos un análisis de su impacto en los niveles de gobernabilidad democrática.

El primer elenco de amenazas a la gobernabilidad democrática está vinculado a la acción de grupos violentos que vulneran el Estado de Derecho ya sea por motivos políticos o económicos. Entre ellos se incluyen naturalmente las amenazas de tipo terrorista y las agrupaciones de crimen organizado, que incluyen tráfico de drogas, armas, personas, entre otros, que desafían el Estado de Derecho, distorsionan la distribución de recursos públicos y afectan la percepción ciudadana de la eficacia gubernamental. Si bien la lucha contra este tipo de actividades ilícitas siempre ha sido monopolio de las fuerzas de seguridad, debemos incluir en la nueva doctrina de combate contra el delito la necesidad de disminuir los niveles de victimización e inseguridad ciudadana de la comunidad como objetivo explícito y sujeto a medición como índice de cumplimiento de la función estatal.

Similar a aquello, pero desde un punto de vista político, el aparato de seguridad del Estado debe combatir los movimientos sociales que generen violencia política o, en el caso específico de la región latinoamericana, crecientes niveles de radicalismo étnico. Aquí la óptica no es la de la criminalización de los fenómenos, y también estamos frente a un ámbito que es parte de las responsabilidades ya existentes de las fuerzas de orden, mas se estima necesario que se incluya en la intervención un esfuerzo por la solución de conflictos más allá de la represión. Esto porque la naturaleza del conflicto responde a la percepción que el gobierno no está dando respuesta satisfactoria a las problemáticas sociales, lo cual ya representa en sí un germen de ingobernabilidad. La correcta resolución de la problemática y la proporcionalidad en cuanto a la fuerza empleada por parte del aparato coercitivo estatal es trascendental para retornar a niveles deseables de gobernabilidad. Existen también otras amenazas a la gobernabilidad que no se relacionan con hechos de violencia, y mucho menos con intervención humana. Estamos hablando de los desastres naturales, eventos que en el último tiempo han ido en aumento no sólo de ocurrencia, sino también de intensidad en la región<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Al respecto recomendamos la primera parte del número 15-16 del año 2010 de la *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. En particular los artículos de Oscar Landerretche (pp. 39-67) y de Robert L. Funk con Pedro Figueroa (pp. 69-93).

Hemos podido apreciar como ante la ocurrencia de un terremoto el orden social y la respuesta de un gobierno pueden verse drásticamente dañados, si es que no desaparecen por completo, generando elevados niveles de incertidumbre e insatisfacción ciudadana. Es en estos escenarios que las fuerzas de seguridad han probado ser de gran utilidad para recuperar el orden social, garantizar los derechos básicos y también entregar el apoyo logístico necesario para los sectores más devastados por dichos fenómenos.

Todas las problemáticas anteriormente mencionadas cuentan en común con un aspecto nuevo a considerar desde la óptica de la gobernabilidad. Esto es la obligación de no sólo solucionar problemas específicos, sino de reforzar la percepción de eficacia – y eficiencia en los casos posibles- en el actuar del Gobierno al abordar dichas problemáticas. Pero en la búsqueda de este óptimo debemos considerar también los peligros que dicha entrega de responsabilidades genera a nivel político. Securitizar o entregar al dominio de la seguridad el manejo de problemáticas sociales, multivariantes y altamente complejas, puede traducirse en una sobredimensión del rol del aparato de seguridad del Estado y en una merma a las libertades básicas de la población. Recordemos que parte importante de nuestro concepto de gobernabilidad pasa por no tener que recurrir a estas instancias y resolver los conflictos dentro del marco de reglas establecidas democráticamente para solventar las problemáticas comunitarias.

Existe otra importante arista que debemos evaluar al integrar de manera global el concepto de seguridad humana a la actividad interna del Estado, esta consiste en identificar y limitar el peligro de intervención externa que la seguridad humana puede otorgar al resto de la comunidad internacional. Tal como sostiene Modirzadeh (2010), no son pocas las intervenciones humanitarias realizadas en países no desarrollados como consecuencia de una percepción foránea de ingobernabilidad y atropello de derechos al interior de un país. Se hace necesaria entonces la construcción de una percepción favorable no sólo a nivel interno, sino también internacional.

## **Conclusiones**

Como hemos podido apreciar a lo largo de esta revisión, las profundas transformaciones que tanto los conceptos de gobernabilidad como seguridad han experimentado en el último tiempo, representan un desafío para los regímenes democráticos

existentes en la región y el mundo. La necesidad de considerar soluciones externas en el ámbito de la seguridad, para evitar futuras crisis de gobernabilidad en la región, parece ser la alternativa correcta para abordar los conflictos sociales que traen los nuevos tiempos.

Sin embargo, no podemos dejar de considerar las limitaciones que dicho enfoque representa, en cuanto debemos ser capaces no sólo de manejar los conflictos de manera eficaz y con pleno respeto a las libertades y derechos de la población, sino también porque el conflicto político es parte integral del proceso de desarrollo comunitario. El disenso bien encaminado en los marcos de las instituciones democráticas es el motor de evolución de una nación y es necesario brindar las condiciones necesarias para que este ocurra.

La securitización de los factores de ingobernabilidad puede tomar variadas formas, desde el acercamiento tradicional de intervención coercitiva hasta un cambio de mentalidad estratégica en la promoción del desarrollo económico. Mirar desde una óptica de seguridad puede generar una estructuración del conflicto que permite resolverlo mediante objetivos claros y delimitados, jerarquizando de mejor manera las necesidades y evitando el predominio de lo accesorio en la discusión política.

Finalmente, debemos reflexionar cómo existiendo hoy las herramientas conceptuales y los medios técnicos para generar respuestas más individualizadas al agregado de demandas sociales, es más que nunca necesario ahora generar la percepción general de gobernabilidad y legitimidad en el sistema político. Es interesante cómo, a pesar de la constante discusión sobre la necesidad de contraer el actuar del Estado en el ámbito de la vida de los individuos, hoy pueden acceder a bienes y servicios de manera más directa en el mercado global. Paralelamente podemos observar que en las funciones básicas del Estado se experimenta una expansión masiva del ámbito de acción de éste, acompañado de una complejización de los procesos y valores entregados.

# Globalización como un agente de cambio en el sistema internacional: una primera aproximación estratégica\*

---

Hernán L. Villagrán<sup>6</sup>

RESUMEN: La naturaleza epistemológica de la teoría de las Relaciones Internacionales nos lleva directamente a una cuestión fundamental de su estructura: el concepto de cambio. A pesar de su crítica importancia, no ha sido objeto de un tratamiento teórico más profundo y riguroso lo cual, indudablemente, se constituye en un problema no menor toda vez que el cambio, ya sea en su rapidez, en lo relativo a su componente organizacional o en lo inherente a procesos en pleno desarrollo, está presente en una escala sin precedentes en el mundo contemporáneo. A lo anterior se debe agregar que no existe un consenso respecto de lo que se entiende como cambio y, en lo fundamental, no es tan claro identificar observables de cambio en el sistema internacional. A fin de construir un marco de análisis primario, se hace uso de una aproximación de naturaleza sistémica enfatizando la necesidad de incorporar a la globalización de manera más directa y

---

\* Los primeros esbozos sobre el concepto de "geoestrategia de redes" fueron originalmente presentados en el II Congreso de Estudios Políticos y Estratégicos. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Santiago (Chile). 13-14 de noviembre de 2008. La conceptualización desarrollada en términos del concepto de cambio y sus observables fueron presentadas por el autor en las III Jornadas Manuel Bulnes Sobre Seguridad, Defensa y Sociedad, celebradas en Santiago de Chile entre el 29 de octubre a 1 de noviembre de 2010.

<sup>6</sup> Físico de formación, ha realizado cursos de perfeccionamiento en las áreas de desarrollo nacional, cooperación económica en el Asia-Pacífico y elementos de política de defensa. Investigador asociado ANEPE (2006-08). Miembro consejero de la Revista "Política y Estrategia" (2007-08). Docente universitario Física; Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS) y Construcción del Conocimiento. Consultor. Actualmente ejerce como docente jornada parcial en la Universidad de Talca.

explícita, en la formulación de un modelo estratégico país exitoso dirigido a mejorar, en términos relativos, el posicionamiento de éste en el sistema-mundial capitalista. Las opciones disponibles por los Estados más exitosos en su inserción a la globalización y los efectos de esta condición en el diseño de un sistema de seguridad factible en un régimen periférico son examinadas. A partir de esta base conceptual se intenta analizar los desafíos de tipo estratégico atribuibles a las presentes condiciones de cambio.

## **Introducción**

El observador riguroso de la evolución de los acontecimientos internacionales en las últimas décadas, especialmente lo acontecido tras el desmembramiento de la Unión Soviética y los atentados ocurridos el 11 de Septiembre de 2001, por citar hitos casi obligados relativos a los supuestos cambios en el sistema internacional y altamente recurrentes en la literatura especializada, no puede dejar de reflexionar respecto del exacto rol a desempeñar por la región en el orden mundial en reformulación y, hasta donde sea posible, determinar en qué medida aquellos países que tienen alguna posibilidad objetiva de lograr mejores escenarios económicos y de desarrollo, pueden pasar a constituir el sustrato de una perspectiva estratégica funcionalmente contextualizada.

No es trivial suponer que la sola adopción unilateral y aplicación a nivel país de medidas de tipo económico, consideradas como recetas de corte neoliberal eficaces para lograr el ansiado crecimiento económico, pueda cambiar el nivel actual de desarrollo de los países periféricos. Más aún, la situación se ve menos promisorio si en el plano estratégico se sigue insistiendo en una visión centrada en el Estado para explicar o entender, conforme al concepto de poder y a intereses muy particulares, la interacción con el conjunto de naciones. La situación se hace más compleja si no se toman en consideración las condicionantes sistémicas emergentes que imponen severas restricciones y exigencias funcionales-organizativas a las entidades fundamentales que constituyen el sistema internacional.

La búsqueda de modelos que permitan al analista avanzado interpretar el marco sistémico que definiría la macrodinámica de los eventos y, a partir de esta interpretación, fundamentar la adopción de medidas coherentes al interior de cada entidad estatal,

se visualiza como una ventaja competitiva de vital importancia en el proceso de diseño de estrategias nacionales en procura del correcto posicionamiento país, en la economía global bajo las reglas impuestas por el proceso de globalización.

En esta oportunidad, el punto de vista elegido consiste en proponer elementos preliminares para la estructuración de un marco de análisis que fundamente el problema de los observables de cambio en el sistema internacional. Consecuentemente, se aborda desde una perspectiva sistémica el problema de los observables en el sistema internacional, intentando analizar los desafíos de tipo estratégico que se perciben bajo las presentes condiciones de cambio.

Indudablemente, el tratamiento del problema exige hacer uso de una aproximación sistémica que permita inferir una causalidad trazable y explicativa de los hechos que se observan a escala global. Igualmente, y dado que la aproximación propuesta para abordar el tema central de esta publicación no ha sido hasta la fecha plenamente investigada, expandida y aplicada en la discusión estratégica regional,<sup>7</sup> el autor considera en atención a la naturaleza de este paradigma, que no es de extrañar que las consideraciones inherentes a defensa y seguridad internacional surjan del correcto análisis sistémico y de los aspectos relativos a la posición relativa de los Estados más avanzados en el continuo centro-periferia del sistema-mundial capitalista<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Esta situación de naturaleza estructural no es discutida con la profundidad requerida en la literatura comparada especializada. Una explicación plausible para este hecho, consistiría en el predominio que todavía ejercen los conceptos de poder (militar) y las vertientes del neo-realismo en las mentes de los actores académicos, analistas e incluso gestores de política (policy-makers) con el evidente impacto en el proceso de interpretación de la realidad sistémica y el inherente a la toma de decisiones. Un primer intento de aplicación del análisis de sistemas-mundiales al tema de la seguridad regional es provista por Villagrán (2005).

<sup>8</sup> El sistema-mundial capitalista es una economía-mundial (*world-economy*). La terminología utilizada pretende enfatizar la noción de una "economía que es en sí misma un mundo", el cual está estructurado y delimitado por las relaciones económicas - de tipo capitalista - que tiene lugar al interior del ámbito social que lo define. Otra importante consideración a tener en cuenta consiste en que la palabra "mundo" viene, en este contexto, a significar sólo una gran porción de la extensión del espacio geográfico el cual incluye, por cierto, a una diversidad de entidades nacionales.

## **Elementos constitutivos de una estrategia pro-inserción a la globalización**

La globalización, en tanto proceso, supone profundos cambios estructurales en la funcionalidad, organización interna y respuesta de los Estados modificándose, en consecuencia, los criterios de los análisis requeridos para el estudio de los fundamentos que subyacen en la interrelación entre éstos, de las nociones de seguridad que surgen de la naturaleza intrínseca de la dinámica global y, la correcta identificación y evaluación de las amenazas imputables a las externalidades negativas de carácter político y estratégico propias del proceso globalizador<sup>9</sup>.

El carácter eminentemente organizacional-institucional de las adaptaciones señaladas, tendría como objetivo fundamental afrontar un proceso irreversible, pero finito, que se caracteriza por impulsar una creciente independencia entre la economía y el ordenamiento político-estratégico mundial. En efecto, la lógica de la globalización sugiere que las consideraciones estratégicas tradicionalmente centradas en el Estado y definidas por este actor del sistema internacional, ya no son relevantes toda vez que los procesos globalizadores son en sí mismos los que definen las reglas de inserción al proceso incluyendo, de paso, las respuestas funcionales del Estado a las condicionantes externas. De esta manera, se establece una sectorización del ordenamiento-político estratégico mundial sostenido sobre las bases del equilibrio del poder y las nociones de seguridad tradicionales, a aquellas áreas del planeta que están desconectadas de las condiciones estructurales características del sistema en evolución.

Tanto a nivel global, hemisférico, regional y subregional, el escenario ha variado de tal manera que la economía y, especialmente, las características de la distribución y estructura espacial de regiones con diversos grados de inserción objetiva a la globalización, se constituyen en factores configuradores y modificadores de las relaciones vinculadas a la seguridad, a la cooperación y, como es de esperar en medida creciente, a las conceptualizaciones emergentes asociadas a la idea de intervención, concepto estrechamente vinculado a la noción de "componente militar de la globalización".

---

<sup>9</sup> Hay una evidente escasez de investigaciones publicadas tanto a nivel internacional como regional, que aborden el problema de la definición de un marco conceptual válido para proponer y cuantificar los "parámetros de una métrica de la globalización".

El grado de inserción al proceso de globalización alcanzado por cada país, pasa necesariamente por identificar y evaluar los parámetros que dan cuenta inequívocamente de la posición de éste en el continuo centro-periferia del sistema mundial. La necesaria evaluación requiere considerar, al menos, los Estados "cualitativo-funcionales" fundamentales (Tabla 1) que dan lugar a un gradiente caracterizado por otras configuraciones funcionalmente más aventajadas que, en definitiva, permiten deducir una medida real del grado de inserción país obtenida a través de parámetros coherentes con la dinámica de la globalización y su expresión sistémica actual: el sistema-mundial capitalista.

Como es dable deducir, la globalización impone severas condicionantes al accionar de los Estados forzándolos a adaptarse, mediante transformaciones y modernizaciones que abarcan lo estructural, lo relativo a la gestión pública y lo que pudiera definirse como buenas prácticas de gobernabilidad tendientes a lograr un clima político interno estable. Aquellos Estados que presenten falencias en el ámbito institucional, una excesiva influencia de la política doméstica en la formulación y ejercicio de una política exterior coherente y efectiva, sean débiles o permitan la existencia de grados de corrupción pública o privada o ambas no califican para una exitosa inserción en el sistema económico globalizado, en palabras de Wolf (2001, 190):

"Globalization does not make states unnecessary. On the contrary, for people to be successful in exploiting the opportunities afforded by international integration, they need states at both ends of their transactions. Failed states, disorderly states, weak states, and corrupt states are shunned as the black holes of the global economics systems."

De acuerdo con esto, resulta también relevante destacar que el grado de inserción país puede verse dificultado por la actitud que adopten los encargados de la generación de políticas nacionales, si éstos no cuentan con una acabada comprensión de los alcances de la globalización, si disponen de un sustrato institucional que los eterniza o los recircula en el sistema de cargos públicos o si no disponen de asesores especializados e información de alta calidad y confiabilidad. Este es un hecho no menor, que puede tener lugar en ministerios claves para un exitoso proceso de ajuste organizacional-institucional y el fomento de la coordinación intraestatal. Es así que en lo estrictamente organizacional, un

estado cualitativo-funcional superior de inserción implica, necesariamente, que la respuesta nacional a las más diversas situaciones en el ámbito internacional sea determinada por el diálogo/coordinación interagencias. Según Naler (2006, 27): "Early inclusion of interagency considerations in military assessments, estimates, and plans would facilitate civil-military integration of effort. The interagency process in the United States, under the National Security Council, focuses on the appropriate functions for military and non-military participants and facilitates unified action in pursuit of national objectives".

Los aspectos arriba mencionados permiten establecer una suerte de clasificación en lo que respecta al nivel de compromiso, confiabilidad y grado de involucramiento país en la estructuración de un régimen de gobernabilidad y seguridad eficaz, por lo menos en una escala espacial proporcional al grado de inserción alcanzado. Este es un factor altamente relevante en el proceso de transformación de la fuerza y de la definición de las áreas de interés nacional, toda vez que la conectividad lograda define en forma más o menos explícita las responsabilidades estratégicas que conlleva el grado de inserción obtenido. Navarro (2007, 21)<sup>10</sup> refiriéndose al caso de Chile señala:

"El incremento de la posición relativa de Chile en el sistema internacional tiene, desde luego, variadas aristas. En el ámbito de la seguridad internacional implica en primer lugar, asumir las responsabilidades y los riesgos propios de tal condición, desarrollando las capacidades militares correspondientes. En segundo término, la evolución de Chile conlleva tener que responder a las demandas que efectúa la comunidad internacional hacia las potencias medianas para que asuman una mayor cuota de responsabilidad en la materialización de la estabilidad y la paz internacionales."

---

<sup>10</sup> En lo formal, los trabajos de Navarro (2004a, 2004b, 2005 y 2007) no permiten inferir una métrica cuantificable que de sustento a la afirmación que Chile podría ser considerado como "potencia media emergente", categoría que implicaría que los componentes del poder del país se encontrarían en fase "incremental". Esta falencia no es sólo privativa del autor referido, detectándose, en forma reiterada en la literatura comparada regional.

Sobre el marco descrito, es posible inferir nuevos roles a desempeñar por los países emergentes que destaquen por su fortaleza y estabilidad institucional, eficiencia organizacional, crecimiento económico sostenido, y potencialidades objetivas para introducir e implementar avances tecnológicos en su estrategia y proceso de desarrollo, asegurando a su vez una mayor participación e influencia en asuntos relacionados con la seguridad y la estabilidad a nivel global<sup>11</sup>.

En esta línea de razonamiento, aquellos países con economías abiertas o con cercanía/lejanía relativa a importantes escenarios de relevancia estratégica o ambas a la vez, económica y política se hallarían sujetos a una presión determinante por parte de las fuerzas globalizadoras, de tal manera que los intereses y responsabilidades nacionales se amplían funcionalmente más allá de las fronteras políticas de los mismos<sup>12</sup>.

Ciertamente y para efectos de políticas de desarrollo, resulta fundamental comprender que por el momento, parece imposible determinar la escala temporal requerida para lograr un eventual salto cualitativo-funcional superior en cada uno de los países más aventajados en la región<sup>13</sup>.

Los antecedentes expuestos configuran el marco estratégico que surge, necesariamente, de la disparidad relativa asociada a los grados de inserción de las entidades estatales en una región dada a la economía global y a la adopción de parámetros de conducta

---

<sup>11</sup> El autor utiliza la sigla en Inglés TFDC (*Technologically-Feasible Developing Countries*) para referirse a países con las características descritas. El énfasis de esa categorización se centra en la capacidad de éstos para hallar una estrategia de desarrollo factible/viable manteniendo las ventajas comparativas y competitivas iniciales sin comprometer la base de las mismas para, de esa manera, implementar una economía más compleja basada en recursos naturales, en el conocimiento, la innovación y los servicios con real valor agregado. Los países recientemente industrializados (su acrónimo en inglés: Newly Industrialized Economies (NIE) han logrado tasas de crecimiento destacables pero con un altísimo costo ambiental, alterando severamente sus cadenas productivas principalmente asociadas a las materias primas, a los productos agrícolas y al sector alimentos.

<sup>12</sup> El pensamiento estratégico clásico no instrumentaliza los conceptos de distancia, cercanía y/o lejanía en un mundo globalizado. Las redes de flujos de capital, tecnología, información y conocimiento no obedecen, necesariamente, a la percepción geográfica de distancia física.

<sup>13</sup> Aunque en el ámbito académico todavía se insiste en aplicar una prospectiva "clásica" a una dinámica más compleja concurrente con el grado de organización interna del país.

coherentes con el proceso. Esta disparidad de carácter estratégico, da lugar a altos niveles de incertidumbre constituyéndose en el principal obstáculo a superar por la institucionalidad encargada de promover y fortalecer una adecuada integración y gobernabilidad subregional, regional, hemisférica y global en los más diversos ámbitos. En opinión de Martin (2002, 52):

"Dentro del marco de lo especulativo que es una evaluación a largo plazo del impacto de la proliferación de regímenes regionales e incluso globales en la situación mundial actual, se puede afirmar que la expansión de los regímenes internacionales, con lo lenta e intermitente que pueda ser, es parte de un proceso más profundo de transformaciones en el sistema internacional. Los Estados están enfatizando, con mayor fuerza que en el pasado, estrategias de manejo conjunto del mundo a través de sistemas de auto y mutuo control. La progresiva conformación de regímenes internacionales está contribuyendo a generar elementos de gobernabilidad en un sistema que tradicionalmente se ha caracterizado por la anarquía."

En lo estructural y en el caso de que la comunidad de entidades nacionales presentes en una región dada tengan grados dispares de inserción, el cuadro estratégico se configura a partir de la coexistencia del conflicto potencial interestatal, el predominio de las amenazas de origen social, la falta de sustrato institucional para respaldar protocolos de interés global y la cooperación en distintos grados e intensidad creciente, especialmente, entre aquellos Estados más comprometidos con el proceso globalizador. La posibilidad de que en esas regiones de desarrollo dispar tenga lugar algún proceso de intervención no puede descartarse de plano, sobre todo en razón de eventuales crisis de tipo ambiental originadas por escasez de recursos naturales o el incorrecto manejo de ecosistemas de importancia global.

Tabla 1. Configuraciones primarias cualitativo-funcionales del gradiente de inserción efectiva a la globalización.

Estado fundamental	Descripción básica	Grado de inserción	Coordinación Interagencias
I	<p>Planteamiento político-estratégico centrado en el Estado (disuasión, predominio visión realista). Accionar económico primario-dependiente (principalmente basado en la exportación de materias primas). Ausencia total de agencias técnicas. Inexistencia de políticas sectoriales explícitas. Nula adaptación organizacional-institucional del aparato estatal.</p>	Nulo	Inexistente
II	<p>Planteamiento político-estratégico centrado en el Estado (disuasión, predominio visión realista, algunos esbozos de cooperación en el ámbito de las crisis humanitarias). Accionar económico primario-dependiente (principalmente basado en la exportación de materias primas).</p>	Precario	Inexistente

	<p>Dificultades institucionales impiden la implementación de agencias técnicas. Inexistencia de políticas sectoriales explícitas. Precarios esfuerzos orientados a la modernización del Estado. Bajos niveles de participación de la sociedad civil en la gestión de las iniciativas pro-inserción y de las adaptaciones organizacionales-institucionales que aseguren la incorporación, especialmente en el sector público, de criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y gobernabilidad.</p>		
--	--	--	--

III	<p>Planteamiento político-estratégico todavía centrado en el Estado (hay una creciente aceptación relativa a la materialización de un instrumento militar con capacidad de proyección real en el ámbito de la cooperación y de la intervención ante crisis humanitarias). Accionar económico algo más ligado a la situación estratégica definida por la globalización (aparte de la exportación de materias primas, algunos elementos innovadores son incluidos en la política industrial nacional que ya muestra signos de conectividad con las principales redes de producción, flujos de capital, conocimiento, tecnología e información).</p> <p>Algunas agencias técnicas ya han sido implementadas sobre la base de una perspectiva estratégica. Algunas políticas sectoriales ya han sido explicitadas. Se</p>	Muy bajo	Precario
-----	---	----------	----------

	<p>perfila un accionar político interno orientado a lograr una modernización efectiva del Estado. Aumentan los niveles de participación de la sociedad civil en la gestión de las iniciativas pro-inserción y de las adaptaciones organizacionales-institucionales que aseguren la incorporación, especialmente en el sector público, de criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y gobernabilidad.</p>		
--	---	--	--

Al respecto, Gray (2005, 23) no puede ser más explícito:

"All things are possible, but they are not all equally probable. By the 2020s and then beyond, the defining threats of the century most likely will stem from a dangerous combination of the return of active great-power geopolitical rivalry and an accelerating global environmental crisis. Those theorists who would have us believe that in the information age geography does not matter will be shown to have been comprehensively in error. Global warming inevitably will place a premium upon old-fashioned territoriality. To coin a phrase, 'information technology grows no potatoes'. Land, indeed access to material resources, will be at a premium, as it has been throughout history."

Por otra parte, dado que la definición de toda estrategia incorpora las escalas inherentes a la naturaleza de la misma, la lógica que

subyace en las condiciones del sistema internacional en un período determinado define, inequívocamente, la amplitud espacial a considerar en el diseño de una estrategia pro-inserción coherente y con ella, las exigencias operacionales de la fuerza que se derivan del proceso de transformación<sup>14</sup>. En efecto, una de las tendencias emergentes que se derivan de la naturaleza cambiante de los paradigmas estratégicos y, como se ha venido observando, consiste en la creciente demanda por una mayor participación de los entes estatales en operaciones que no implican un accionar bélico explícito, especialmente aquellas de estabilización y reconstrucción post conflicto.

En opinión de Liotta y Lloyd (2005, 31), el proceso completo de selección y definición de la fuerza debería ser dinámico para adaptarse a las condiciones cambiante. Lo anterior debe ser interpretado a partir de la aceptación explícita de que una evaluación sistémica del poder nacional, puede impedir la negativa influencia de la rigidez de procesos de transformación basados en modelos de análisis unidimensionales (léase predominio de las amenazas estatales, disuasión convencional clásica o balance de poder) evitando, de paso, que los procesos de selección y definición de la fuerza queden, irremediamente, determinados por las percepciones de amenaza tradicionales dificultando, ciertamente, la capacidad de adaptación a condiciones cambiantes, pues la fuerza futura estará determinada en un gran porcentaje por la fuerza presente cuyo escenario de uso en la región se basa en enfrentamientos clásicos entre fuerzas regulares nacionales. En definitiva, la inclusión del grado de inserción país como parámetro restrictivo de la factibilidad de un programa de transformación y modernización de la fuerza se constituye en el problema estratégico central con profundas implicaciones para cualquier estructura de un marco de seguridad subregional, regional o hemisférica.

A objeto de abordar la problemática planteada, sugerimos los siguientes principios rectores de política que habrían de constituir la base conceptual, por cierto perfectible, para avanzar en la fundamentación, desarrollo y ejecución de una estrategia coherente con la realidad sistémica actual inserta en un modelo de desarrollo país (Villagrán: 2005, 22-23):

---

<sup>14</sup> Sin políticas sectoriales estrechamente coordinadas y relacionadas a un eje central de pensamiento estratégico, el desempeño país en su proceso de inserción se ve debilitado y aún más difícil de implementar con la celeridad necesaria.

1. La globalización impone "consideraciones de seguridad" que se relacionan directamente con las escalas espaciales del intercambio comercial entre Estados que comparten visiones cercanas a la evolución del sistema-mundial capitalista y buena disposición para con Occidente.
2. La apertura económica de los Estados, impulsada inicialmente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC), define una nueva geografía que da estructura a la correspondiente "postura geoestratégica"<sup>15</sup>.
3. La geografía adquiere una renovada relevancia en lo que respecta a la posición relativa (centro-periferia), de los Estados capaces de insertarse exitosamente en la dinámica globalizadora, y la posibilidad de establecer espacios más amplios de "cooperación de naturaleza estratégica".
4. La globalización provee espacios funcionales para la búsqueda de "soluciones de seguridad" fuera de la región de pertenencia de los Estados relativamente más exitosos en su inserción a la economía global.
5. La estabilidad de la "región inmediatamente adyacente" a los Estados con capacidades institucionales avanzadas, se constituye en un factor central para la viabilidad de una inserción exitosa a la globalización.
6. En una región dada, la delimitación geográfica de los conflictos territoriales y su relación con la lejanía o cercanía relativa al centro de la economía global es función directa del grado de inserción de los Estados que la conforman.

En lo que dice relación con la naturaleza de los lineamientos de política arriba descritos, éstos darían cuenta de tres particularidades que agregan complejidad al proceso de diseño de la misma. Como decimos en otro lugar (Villagrán: 2007, 72):

"A primera vista, pareciera que los aspectos económicos predominan en la configuración del marco estratégico y que no existiría ninguna componente militar que analizar o considerar. En

---

<sup>15</sup> Owens (1999) sugiere que la geoestrategia es una de las principales vertientes del pensamiento geopolítico clásico, menos enfocada en el Estado y más orientada a descubrir patrones de desarrollo y comportamiento del Estado dentro de un contexto geográfico más amplio.

segundo lugar, queda de manifiesto que las consideraciones geográficas adquieren un protagonismo indiscutible. En tercer lugar, se requiere un marco teórico que permita identificar el estado de situación respecto del grado de inserción actual del país." Villagrán.<sup>16</sup>

Contrariamente a lo aseverado por el discurso que virtualmente elimina al factor geográfico de todo análisis, a partir del impacto de las tecnologías de la información en la aceleración del proceso globalizador, Sachs plantea que la relación geográfica de los países con respecto a la posición de los mercados más importantes es crucial para el grado de integración a una creciente estructura de producción globalizada (Sachs: 2000). Según este autor, la definición de quien gana o quien pierde está fuertemente determinada por la geografía señalando, además, que la globalización del proceso de producción ha magnificado la importancia de la posición en lo que respecta al éxito económico de éstos. La argumentación referida es discutible pues no se incorpora una visión geométrica de la globalización que surge de la posición, no necesariamente estática, de las redes de flujo de capital, tecnología, conocimiento e información. Por lo demás, no se considera la distribución, también cambiante, del continuo centro-periferia.

No obstante lo señalado, las argumentaciones arriba expuestas han encontrado un grado de dificultad en la aceptación situación que demanda, ciertamente, lograr una mayor cobertura explicativa y el desarrollo de una base teórica más formal en cuanto a sus instrumentos analítico-descriptivos (Tabla 2).

---

<sup>16</sup> Lo cual tendría por objeto de definir los cursos de acción, identificar los alcances estratégicos del mismo y determinar las consideraciones de seguridad que deben ser incorporadas en la planificación de la estrategia pro-inserción en comento.

Tabla 2. Temas pendientes de profundizar en el ámbito teórico propuesto y en un esquema de causa-efecto.

Referente	Tema de desarrollo investigativo	Coordinación Interagencias
Geografía	Aclarar (expandir) el rol de la componente geográfica (física, virtual) en la estrategia aplicable en la globalización.	Relevante
Prospectiva	Contrarrestar el predominio del pensamiento lineal y local en la formulación y análisis de escenarios estratégicos complejos.	Relevante
Diseño de la Fuerza	Describir con mayor claridad la relación economía-seguridad que surge de la dinámica interna del sistema-mundial capitalista.	Relevante
Inserción	Profundizar en la componente institucional (gobierno) como elemento "facilitador" u "obstaculizador" del proceso pro-inserción.	Relevante
Seguridad	Profundizar en un definición más compleja pero concreta lo que significa una "real inserción" en la economía global y la componente estratégica (expansión de los ámbitos de seguridad) implícita en la estructura interna del sistema-mundial actual.	Relevante
Neo-realismo	Contrarrestar la visión realista de las relaciones internacionales a partir de un planteamiento sistémico causa-efecto.	Importante

## **Tendencias estratégicas emergentes**

La globalización como uno de sus efectos más evidentes, ha dado lugar a una compleja matriz de relaciones causa-efecto, cuyos impulsos políticos resultantes pueden ser mejor entendidos a través de la reevaluación

de los conceptos estáticos de seguridad, de tal manera que para comprender el orden actual, los cambios contemporáneos deben ser estudiados desde la perspectiva sistémica-histórica, enfatizando la observación en el proceso dinámico por sobre los eventos de corto período (Rudolph: 2003, 1-32).

Simultáneamente, la globalización está generando un escenario que tiende a afectar el rol de los Estados mientras da lugar a una emergente estructura mundial, que supone ampliar el horizonte del ejercicio del poder por parte de las naciones no poderosas en el sentido clásico (predominio de las capacidades militares).

Lo dicho anteriormente adquiere una connotada relevancia cuando en el análisis se incluye el hecho de que América Latina podría verse separada entre países que avanzan hacia el capitalismo maduro y el progreso, y otros que podrían permanecer aislados, estancados o en un estado crónico de pobreza. Es decir, países cada vez más integrados a la economía global por medio de Estados Unidos (con inclusión de Europa y Asia) y otros permaneciendo o regresando a las condiciones de lo que en algún momento se definió como Tercer Mundo.

En consecuencia, si se pretende avanzar en la enunciación de un marco estratégico estructural y sistémicamente coherente, es menester descartar la tradicional definición de amenaza, generada por un ente con cierta racionalidad y voluntad para infligir daño, y avanzar en la formulación de un método de definición de amenazas basado en la dinámica estructural del sistema internacional. Dicho de otra manera, la principal amenaza que se puede identificar actualmente en la región radica en la dispar inserción a la globalización existente, cuya diferenciación se acrecentará en el tiempo y cuya aceleración será producto de las políticas internas y grado de adaptación institucional de los Estados. Esta situación afecta también a la naturaleza de las Fuerzas Armadas dando paso al predominio y persistencia de modelos estratégicos que privilegian, como esencia de los mismos, el conflicto interestatal de carácter y alcance vecinal dificultando, sobremanera, la definición de las características estructurales y de funcionalidad operacional de la fuerza necesaria para los próximos años.

Lo significativo a tener en mente es que la amenaza la constituye la disparidad en el grado de inserción, cuya expresión violenta (conflictos clásicos, crisis civiles internas, subversión entre otros) puede tener alguna racionalidad o, por el contrario, ser de naturaleza espontánea generada por sentimientos irracionales de las masas nacionales mayormente postergadas, empobrecidas, desplazadas o hambrientas.

En este contexto, un punto de vista divergente en el cual se quiere asignar una amenaza contra la que se pueda usar el instrumento militar viene dado por la opinión de García (2004c, 146):

"Another point of conflict is that some think that poverty is a threat to security. In my opinion, poverty in itself is not a threat. What can happen is that it can be the cause or driver of some threat or have a multiplying effect on some threat, such as terrorism or drug trafficking, for example. In this case, the armed forces will not act against hunger, but directly against the threat that requires the military instrument".

Sin duda alguna, la Guerra Fría y el despliegue en gran escala de armas nucleares incrementaron la percepción de riesgo en lo que respecta a la preservación, hecho que, indudablemente, permitió que el paradigma realista priorizara los temas militares en las consideraciones de poder y seguridad del Estado en la segunda mitad del siglo pasado. Otra importante consecuencia consiste en que el análisis de los asuntos de seguridad se llevó por un carril distinto del relativo a los procesos económicos (Figura 1), situación que no deja de ser sorprendente dados los orígenes geopolíticos de la globalización<sup>17</sup>.

Otros enfoques que abordan el tema de los efectos de la globalización en la estrategia, afirman que la principal característica de la condición estratégica actual se relaciona con la

---

<sup>17</sup> La globalización en su forma contemporánea tiene sus orígenes en las bases ideológicas de la geopolítica norteamericana ejercida durante la Guerra Fría, por medio de la cual el gobierno de Estados Unidos se esfuerza por revivir a Europa Occidental y desafiar el estilo soviético de planificación económica (Agnew, 2001). El método elegido consistió en estimular y fomentar una economía mundial del mundo libre comprometida con la disminución de las barreras al comercio global y al flujo internacional de capitales.

cambiante naturaleza de las amenazas.<sup>18</sup> En esta línea de razonamiento, se ha planteado que los conflictos civiles y las capacidades internacionales del terrorismo son las amenazas principales que obligarán a repensar los conceptos estratégicos (Guéhenno: 1989, 99).

Sin embargo, otras vertientes de opinión indican que las principales dificultades inherentes a la ampliación del concepto de seguridad se hallan, citando a Dalby (2000, 6): "en la falta de una clara y consensuada definición operacional y la preocupación existente en los sectores realistas, respecto de la dilución del énfasis militar como resultado del proceso revisionista de las definiciones tradicionales de seguridad".

En lo que dice relación al papel a desempeñar por la integración económica y seguridad Renner (2000, 50) expresa:

"¿Puede la integración económica ser en definitiva un antídoto para el conflicto violento? Esta línea de análisis parece ser la premisa de diversos partidarios de la globalización económica. De hecho, el cuestionamiento que la globalización impone a las nociones tradicionales de seguridad basadas en lo territorial, puede provocar que los conceptos de seguridad centrados en lo puramente militar sean menos relevantes con el correr del tiempo, sin embargo esta posibilidad no está de ninguna manera garantizada. Ciertamente, es riesgoso suponer que la erosión de las fronteras económicas llevará inevitablemente a la integración política más allá de las fronteras nacionales haciendo desaparecer las enemistades remanentes por completo. La integración económica puede ser un efectivo antídoto contra el conflicto armado entre países industrialmente avanzados, ubicados muy cerca de los centros de control del sistema economía-mundial

---

<sup>18</sup> El gran problema que se detecta con esta forma de visualizar la situación estratégica "cambiante", se halla en la mezcla de escalas temporales e incluso geográficas de las llamadas nuevas amenazas, cuyo tratamiento genera una confusión y una discusión posterior totalmente descontextualizada de la respuesta de política coherente con la situación del sistema internacional. En otras palabras, aquellos que promueven esta manera de analizar el problema no proponen un paradigma organizador posible de sistematizar a partir de una dinámica causa-efecto.

(los que además pueden beneficiarse de éste), pero es menos obvio para aquellas regiones situadas en la periferia."

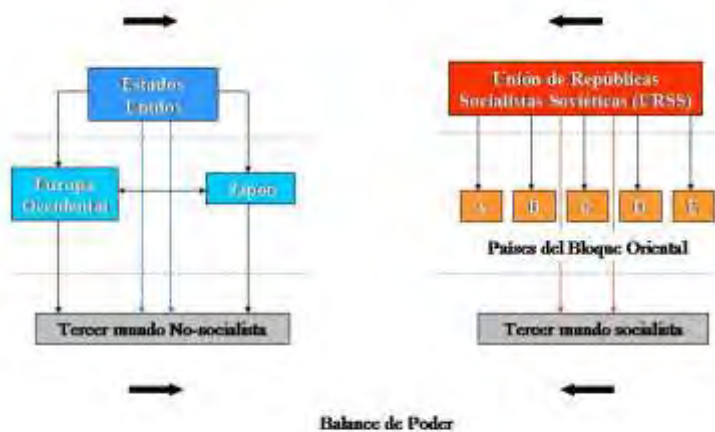
Es precisamente la relación entre la posición relativa en el continuo centro-periferia de la economía mundial y la persistencia de conflictos potenciales de tipo interestatal en zonas con bajo grado de inserción, el principal argumento que da fundamento a la construcción de sistemas de seguridad, coherentes con la lógica de la globalización y la reorganización geográfica de los principales flujos de capital, información, conocimiento y tecnología, fuera de la región de pertenencia geográfica por parte de Estados relativamente más aventajados pero que se hallan circunscritos a una realidad geográfica de carácter periférico.

Lo expresado en el párrafo inmediatamente anterior refuerza la necesidad de configurar efectivamente una relación estratégica entre inserción y defensa, toda vez que es el grado de inclusión en la globalización lo que define la existencia de objetivos supra regionales para los países más avanzados en su inserción debiendo, a su vez, asumir en su proceso de inclusión concreta al proceso globalizador las transformaciones de su estructura funcional y el desarrollo de una estrategia total coherente con su posicionamiento en el sistema-mundial capitalista. Miskel (2005, 63) aborda el tema de la gran estrategia en el nuevo orden mundial expresando que:

"the art of statecraft has often involved efforts to improve the security of one state by taking advantage of the power and influence of other states. This is, for example, why a state typically seeks to forge military support to client or dependent states and why some advocate the formation of multistate trading blocs. The theory behind the trading-bloc strategy is that cooperation on security matters is more likely when there are strong economic and other mutually beneficial connections among the members of the bloc. Among the tools that have been and are being used to influence other states are trade preferences, loans, loan guarantees, concessionary pricing for military sales, export-import financing, technical assistance, foreign aid, and international disaster relief."

La discusión precedente es un claro indicador de la ausencia de un marco conceptual organizador en el tratamiento, y definición de las amenazas existentes en el sistema internacional presente. En este sentido, la lógica del sistema-mundial capitalista debiera facilitar la identificación y asignación de las prioridades de seguridad a los Estados distribuidos en el continuo centro-periferia, cuya naturaleza va más allá de las posibles de abordar sólo por medios militares incluyendo, como es de esperar, las de tipo institucional-organizacional (endógenas) y las que surgen de la estrategia de desarrollo elegida. Entre éstas destacan el deterioro del predominio del Estado como único interlocutor válido en el sistema internacional y, como es de esperar, las relativas a la eficacia de la participación estatal en el diseño de política pro-insersión efectiva.

Figura 1. Representación esquemática de la situación estratégica durante la Guerra Fría. Nótese que las economías nacionales están unidas en bloques.



Fuente: adaptado de Agnew (2001).

### Acerca de los cambios experimentados en el sistema internacional

La evidencia empírica sugiere que las condiciones sistémicas que caracterizaban el ambiente internacional, han ido evolucionando

hacia una configuración de mayor complejidad operacional y exigencia institucional. En efecto, según C. D. Martín (2002, 45) "el alcance espacial y la densidad de la interconexión global y transnacional teje complejas mallas y redes de relaciones entre comunidades, Estados, instituciones internacionales, organizaciones no-gubernamentales y corporaciones multinacionales, las cuales componen el orden mundial. En consecuencia, la globalización produce una estructura global dinámica que facilita y restringe el comportamiento de comunidades, Estados y fuerzas sociales". El escenario descrito implica la existencia de un proceso de estructuración y estratificación internacional toda vez que la globalización no es un proceso uniforme definiendo, de esta manera, una geografía que indirectamente reproduce la distribución espacial de las capacidades nacionales individuales de adaptación e inserción al proceso globalizador.

El vocablo globalización está siendo utilizado con más frecuencia para denominar el presente orden mundial de naturaleza neoliberal en lo económico, caracterizado por el evidente incremento del comercio mundial, la reestructuración de los Estados y los regímenes internacionales diseñados para ampliar la proyección del capital internacional. Su uso "tiene la particularidad de definir diferentes conceptos existiendo, a su vez, diversas razones que explicarían su aparición como un vocablo de uso popular. El uso de éste generalmente lleva implícita la noción de que un reciente cambio (dentro de la última o dos décadas) ha ocurrido en los ámbitos de la tecnología y en lo que concierne a la magnitud de la competencia económica internacional. La idea general que subyace en este concepto consiste en que la tecnología de la información ha creado un contexto en el cual el mercado global, y no los mercados nacionales por separado, es el marco relevante para la competencia en el orden económico. De lo anterior surge la idea de que la competitividad económica necesita ser analizada en el contexto global y no desde la perspectiva nacional o local. Como es de suponer, este marco conceptual ha sido usado para justificar la adopción de nuevas prácticas en empresas y gobiernos en todo el orbe alterando, de paso, los balances políticos entre Estados y otras estructuras de organización social y grupos de interés" (Chase-Dunn: 1999,189). A su vez, existiría consenso respecto de que la mayor parte de los discursos referentes a la globalización se concentran exclusivamente en las transformaciones de tipo cualitativo reciente y enfatizan las cualidades únicas del nuevo escenario. Las

aseveraciones de cambio y de existencia de "nuevas formas estructurales en el sistema internacional abundan en la teoría contemporánea de las relaciones internacionales y en los análisis descriptivos y aquellos de relevancia política. Lamentablemente, estas aseveraciones son a menudo más notables por su estridencia que por su sensibilidad a importantes distinciones entre los conceptos de cambio. Pareciera que todos reconocemos tendencias obvias pero, a la vez, estamos menos ciertos respecto de sus consecuencias en las relaciones internacionales. Que el tiempo y el espacio se han comprimido, que la economía se está globalizando, que las fronteras se están erosionando, que la autonomía está limitada, que la soberanía está definitivamente muerta, que una sociedad civil se está desarrollando para oponerse a la autoridad del Estado, son todas elementos de un 'nuevo medievalismo' y los problemas globales han dado paso a que las soluciones en términos de prioridades nacionales queden obsoletas. La lista es parcial y sólo sugiere el vasto rango de afirmaciones relativas a lo novedoso de los eventos contemporáneos" (Holsti: 1998, 11).

Por su parte, el realismo en su condición de aproximación dominante del marco teórico de las Relaciones Internacionales, ha sido puesto a prueba por los análisis orientados a enfatizar las capacidades limitadas de los Estados en variadas e importantes esferas, y aquellos dirigidos a señalar los peligros de definir los éxitos relativos de un Estado como la más importante prioridad política de los practicantes de la seguridad nacional. Este es un aspecto crucial de los actuales debates de orden metodológico y filosófico al interior de la Ciencia Política y connotados ámbitos de las Relaciones Internacionales.

En lo específico, se ha afirmado que el realismo no percibe que el grado de globalización, el volumen de los flujos transnacionales, especialmente los flujos financieros, y la profundidad del deterioro de la autoridad del Estado son elementos nuevos a tomar en consideración en el respectivo examen de la condición sistémica actual y que la aproximación de análisis de sistemas-mundiales está mejor habilitada que el realismo tradicional, el neo-realismo o aproximaciones con fuerte énfasis institucional para abordar la globalización y sus implicancias en el orden mundial (Carlson: 2001, 225, 228 y 230). En este sentido, la creciente relevancia de estos aspectos está seriamente erosionando la explicación realista del sistema posibilitando, además, la elaboración de un argumento para la búsqueda de explicaciones alternativas.

El análisis de sistemas-mundiales interpreta los cambios recientes como parte de un proceso más antiguo asociado al desarrollo y expansión del capitalismo, en el que se verifican importantes regularidades y cambios. En consecuencia, esta aproximación no se interesa en el debate relativo a los eventuales cambios que el sistema internacional ha experimentado en estas últimas décadas desprendiéndose que tampoco lo ha hecho con respecto a los eventos históricos de corto alcance temporal que, a juicio de la mayoría de los teóricos tradicionales, habrían dado paso a las condiciones necesarias para una eventual transición en el sistema internacional a nivel macro.

Resulta de importancia recurrir a autores de la región, para indagar respecto de la percepción de cambio que se maneja en el pensamiento estratégico local. Por ejemplo, Fernando Thauby (2002, 59) plantea que "Para Chile, la situación internacional global está transitando desde las amenazas vecinales a los riesgos globales, configurando un escenario de seguridad internacional muy fluido, en el cual conviven fuerzas asociativas, competitivas y, en algunos aspectos, conflictivas, que hacen del poder un factor de fundamental importancia para la defensa de los intereses nacionales y la salvaguardia de los valores que nuestra sociedad aprecia". Por su parte, Jaime García (2001, 24) expresa:

"El fenómeno de la globalización continúa disminuyendo la distancia entre los países, vinculándolos decididamente y convirtiendo los problemas en generales. El eje de la economía se trasladó desde el antiguo Estado, autárquico y cerrado al mercado, a uno abierto, sin fronteras y sin nacionalidad. Este rasgo es, quizás, lo que distingue mayormente a la globalización, debido a la apertura de los mercados, ha sido el verdadero factor de interrelación entre los países, constituyendo el desarrollo tecnológico solamente un mecanismo facilitador."

En relación a los cambios en desarrollo, C. D. Martín (2002, 44) argumenta:

"Las principales transformaciones que afectan al sistema mundial constituyen un nuevo escenario internacional. Estas transformaciones son, más bien, alteraciones en los fundamentos del sistema

provocadas por la globalización. Posicionándose en las etapas más recientes del debate sobre la globalización, se puede constatar que ésta es una fuerza transformadora con una dirección desconocida y que genera grandes incertidumbres, tanto a formuladores de políticas como a los ciudadanos mismos, y nuevas estratificaciones en el poder y la producción."

Las citas anteriores dan cuenta de una notoria ambigüedad y debilidad conceptual que es necesario destacar, toda vez que el tratamiento de los procesos de cambio requiere de una aproximación teórico-analítica coherente con la fenomenología observable del sistema internacional<sup>19</sup>.

## **Conclusión**

Como se ha señalado, el proceso de globalización tendría un efecto inmediato en las capacidades institucionales y organizacionales de los Estados para dotarse de una estrategia pro-inserción que mejore la posición relativa de éstos en el continuo centro-periferia.

En términos de observables de cambio, es posible sugerir que la eficacia y fortaleza de las instituciones internacionales pasa a constituir un parámetro de evaluación de la influencia a nivel del sistema internacional de las mayores capacidades nacionales alcanzadas, al menos, por los países más aventajados en el proceso de inserción.

Otra condición de cambio lo constituiría la naturaleza de las redes creadas por los Estados más avanzado para fomentar los flujos de capital, conocimiento, tecnología e información. Estas redes están apoyadas sobre una base estratégica que se relaciona con los compromisos alcanzados por los Estados en razón de la búsqueda de esquemas de seguridad dirigidas a la estabilidad de las redes de flujo ya señaladas y las de seguridad definidas por cada Estado en razón de su posición relativa en el continuo centro-periferia.

---

<sup>19</sup> Efectivamente, la observabilidad de sistemas complejos como es el caso de la estructura dinámica del sistema internacional, constituye una línea de investigación avanzada de extrema necesidad dado el nivel de desgobierno, incertidumbre y confusión que se percibe en esta época de ajustes y cambios.

En el aspecto militar, un elemento de cambio estaría relacionado con las capacidades crecientes para participar en coaliciones en las cuales interactúen tanto países del centro como de la semiperiferia avanzada en el establecimiento de regímenes de seguridad o intervención directa, capacidades que están en directa relación con la fortaleza de las redes en los que se ubiquen los Estados emergentes y con la profundidad del proceso de transformación y modernización de la fuerza sobre una base tecnológica con predominio de la interoperabilidad y lo conjunto.

# Complexo regional de segurança Sul Americano

---

Ricardo Pereira Cabral<sup>20</sup>

## Introdução

Os estudos dos sistemas regionais de segurança ganharam relevância no início do século XX. As operações militares desenvolvidas durante a 2ª Guerra Mundial levaram a formulação de conceitos regionais para a segurança e para o desenvolvimento das operações militares e outras ações políticas a partir desses particularismos locais. Durante a Guerra Fria o sistema de segurança coletiva representado pela ONU, ficou paralisado e de certa forma condicionado às superpotências e a influência dos componentes de seu Conselho de Segurança (China, França e Grã-Bretanha). Nesta conjuntura, os sistemas regionais eram fortemente influenciados pela bipolaridade e os principais atores regionais detinham certo grau de liberdade estratégica.

No período Pós-Guerra Fria a análise do sistema global de segurança sofreu alterações devido à assimetria entre as capacidades dos Estados Unidos, União Européia (UE), Japão, China, Rússia e a emergência dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) e das potências regionais como a África do Sul, Brasil entre outros.

O fim da disputa ideológica serviu, em determinadas regiões, para a construção de laços de confiança na área de segurança possibilitando o início e/ou aprofundamento da integração regional em termos de desenvolvimento econômico e social. Na América do Sul, esta possibilidade se apresentou com a superação das rivalidades históricas entre Brasília e Buenos Aires, que se transformaram no núcleo dinâmico do processo de integração regional e continental iniciada pelo Cone Sul.

As noções operativas de segurança, defesa e integração regional, além das perspectivas geopolíticas e geoestratégicas que norteiam direta ou indiretamente a elaboração da política externa do Brasil e

---

<sup>20</sup> Professor de História Contemporânea e Relações internacionais da Universidade Gama Filho, Doutorando do Programa de Pós-Graduação de História Comparada Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisador-Associado ao Laboratório de Estudos do Tempo Presente/UFRJ.

dos parceiros sul-americanos leva-nos a constatar a singularidade do "subcontinente" em relação ao restante das Américas, singularidade esta que vem do período da Guerra Fria e que ficaram mais evidentes devido às limitações do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR 1947) aos novos desafios da área de segurança.

No entanto, as relações entre os Estados Sul-Americanos, como não poderia deixar de ser, são fortemente influenciadas pelos Estados Unidos que condicionam e dificultam o processo de integração, ao sobreporem a visão da particularidade sul-americana uma concepção geoestratégica e geoeconômica das Américas como um único continente, como o fazem quando divulgam suas diretrizes para a região como hemisféricas.

A análise dos projetos de infra-estrutura e de desenvolvimento dos Estados Sul-Americanos converge com as propostas brasileiras de criação de redes que visão a integração dos transportes, das telecomunicações, da produção de energia, em todo o continente. Tais projetos foram acertados na Reunião de Brasília (2000) e recebeu a designação de Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana (IIRSA). Posteriormente, na constituição da União Sul-Americana de Nações (Unasul), nas cúpulas e reuniões de Lima (2004), Brasília (2005 e 2008), Cochabamba (2006), Isla Margarita (2007), Santiago (2008), Bariloche (2009) e Georgetown (2010) aprofundaram-se as iniciativas de integração no sentido de caminhar, dentro de um modelo intermediário entre o regionalismo aberto (modelo asiático) e o fechado (europeu), para a integração das cadeias produtivas, uma convergência normativa, um envolvimento maior do setor privado com a coordenação do Estado, criação de conselhos a fim estimular a integração e o intercâmbio de projetos nas áreas da cultura, educação, ciência e tecnologia, tudo isso sem a cessão de elementos fundamentais da soberania.

Algo semelhante ocorre com as políticas de defesa que permitiram a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008), em que pese à oposição dos Estados Unidos, pois de acordo com os principais documentos estratégico-militares estadunidenses a (*National Security Strategy 2010*, *National Security Defence 2008* e *Quadrennial Defense Review Report 2010*) e na aliança militar continental (TIAR 1947) a defesa de todo continente americano está sob sua responsabilidade.

Desde o século XIX os estadunidenses sempre quiseram impor a visão de que o continente americano era sua área de exclusiva influencia, reserva de recursos estratégicos e nunca abdicaram das

ações unilaterais em todas as ocasiões em que tiveram seus interesses questionados. O continente americano era e é a base para sua projeção internacional. As políticas de Washington para o continente tiveram como objetivo principal submeter os Estados americanos a sua geoestratégia internacional e criar laços de dependência, complementaridade e subordinação político-econômicas, sem levar em consideração os projetos de desenvolvimento regional ou de maior equilíbrio institucional nas suas relações com os outros Estados americanos.

Ao longo do período Washington trabalhou fortemente contra todas as formas de resistência a sua hegemonia e procurou impedir o surgimento de um potencia rival ao sul ou de uma união de estados que se opusessem as suas políticas de dominação. Esta estratégia prossegue até hoje, deslegitimando, tentando desmoralizar ou acusando de inconsistência na condução de uma política externa considerada errática ou desvinculada de valores morais e éticos de potenciais rivais. (Hakim. 2010:43-62)

A localização geográfica colocou o continente sul-americano em uma parte do globo afastada das principais áreas de conflito mundial e as condições geoestratégicas particulares do Complexo Regional da América do Sul, o baixo nível de conflitividade, o modesto orçamento e inventário das forças armada locais, a percepção de ameaças dos Estados do CRS são em sua grande parte advindas de elementos de ordem interna (crimes transfronteiriços por ex.) e não de vizinhos ou inimigos externos, além do fato de que a possibilidade de intervenção externa em algum integrante do continente seja remota. Existem ainda processos importantes de integração regionais, aumentando o grau de institucionalização, construção de redes de cooperação, de mecanismos internos para a solução de controvérsias/conflitos e de aumento da confiança fora do âmbito da segurança americana ou do Tiar. Tais fatos configuram o continente como um CRS sub-conflitual. Não se percebe entre os integrantes do CRS uma corrida armamentista, projetos de projeção de poder ou um aumento de tensões que possam levar a uma guerra. Os Estados focam seus esforços em projetos de desenvolvimento socioeconômico a partir da abundância de recursos naturais disponíveis, redução das disparidades sociais e, na atual conjuntura, um baixo nível de violência política com regimes políticos considerados democráticos.

Tais fatores demonstram à impossibilidade de se manter o atual sistema de segurança coletivo americano devido à divergência de objetivos estratégicos em relação a potencia hegemônica no

sentido de envolver as nações do continente em sua intervencionista política externa e, principalmente, inclusive em relação aos restritos objetivos de defesa continental das nações sul-americanas.

Após essa análise inicial temos os elementos necessários para a formulação teórica do CRS com todas as suas particularidades a fim de aprofundar a análise a partir da matriz teórica desenvolvida por Buzan que possa ser aplicável à América do Sul.

Os limites desse texto não nos permitem aprofundar a análise comparativa do CRSSA com outros CRS. Mas grosso modo podemos dizer que o CRS europeu é caracterizado por um regionalismo fechado e altamente institucionalizado, com articulação do sistema de segurança e política externa com o processo de integração regional, nos mecanismos de negociação das divergências/conflitos. O supercomplexo asiático é marcado por um regionalismo aberto, articulado por redes formais e informais, com baixo nível de institucionalização, mas fortemente influenciado pelos Estados na regulação, modelagem e coordenação macro-econômica, por intermédio de acordos bilaterais e multilaterais, procurando um mínimo de articulação em pontos muito específicos da área de defesa marcados por forte nacionalismo e profundas rivalidades que, no entanto não impedem a integração econômica.

A justificativa para os enfoques sobre CRS Europeu e CRS Leste Asiático é que tais processos de integração regional são dois paradigmas extremos sobre integração regional. Além do fato de que europeus e asiáticos sofrem a influência direta das políticas dos EUA, mas após o fim da Guerra Fria, adquiriu maior autonomia em relação às demandas norte-americanas devido, em parte, ao sucesso do processo de integração regional acoplado ao desenvolvimento econômico o que possibilitou conquistar certo grau de autonomia.

O recorte conjuntural e o marco teórico proposto nos permitirão perceber a singularidade sul-americana com relação à organização de um sistema regional de segurança, alicerçado na integração regional e a impossibilidade da construção de projeto comum de segurança e integração para todo continente americano.

## **Debate Teórico acerca do Complexo Regional de Segurança**

A partir da análise da Segurança Global feita na problemática partimos das premissas que o mundo pós-Guerra Fria tem caráter multipolar. O atual sistema de segurança coletivo liderado pelas

potências com assento permanente no Conselho de Segurança da ONU está se deteriorando e em conseqüência verificamos a estruturação de sistemas regionais formados a partir de processos de integração e construção de aparatos de segurança regional baseados em medidas de cooperação e aumento da confiança. Estes fatores realçam a peculiaridade da América do Sul, do Atlântico Sul, do Pacífico Sul em termos de Segurança Hemisférica e em relação ao sistema de segurança coletivo global. Definir segurança e defesa não é tarefa fácil tendo em vista a complexidade conceitual, os parâmetros para sua definição está centrada no Estado, apesar de vários outros atores (instituições internacionais, empresas transnacionais, organizações não governamentais) atuarem no sistema internacional. Nesta pesquisa, para a análise da segurança dos Estados definirei "ameaça" como qualquer tipo de ação de intimidação, promessa de castigo ou qualquer malefício que determinado Estado poderia vir a ser vítima. Na atual conjuntura não são apenas os meios político-militares convencionais que podem desestabilizar os Estados, mas também os novos atores internacionais, por isso, ao falar em segurança não se pode falar apenas em segurança nacional ou estatal. (Pagliari. 2009, 19).

Neste sentido, podemos dizer que ameaças provocam uma "sensação de insegurança" que podem assumir várias dimensões como a falta, escassez ou acesso a determinados recursos naturais essenciais; rivalidades políticas, étnicas ou ideológicas; possibilidades de intervenção, armadas ou não; ingerências nos assuntos internos, apoiando a grupos dissidentes ou rivais; retaliações. Essas razões de insegurança, fundamentadas ou não, podem levar determinado Estado a considerá-las como ameaças à sua soberania, à integridade patrimonial ou territorial.

A Organização das Nações Unidas ampliou o escopo da segurança ao publicar o *Human Development Report* (1994) no qual definiu sete dimensões da segurança humana (capítulo 2): econômica, alimentar, saúde, meio ambiente, pessoal, comunitária e política, enfatizando a suficiência econômica, a integridade emocional, os direitos humanos, políticos e civis e a identidade cultural. Neste sentido a declaração final da VI Conferência de Ministros da Defesa, Quito, 2004, afirmou que:

"Security constitutes a multidimensional condition for the development and progress of their nations. Security is consolidated when its human dimension is promoted. The conditions for human security

improve with the full respect for dignity, human rights, and the basic freedoms of the people, in the framework of the rule of law, as well as by promoting social and economic development, education, the fight against poverty, disease, and hunger".

Aqui cabe ressaltar que o uso do conceito de segurança humana é controverso, pois significa redefinir do conceito de ameaça ultrapassando uma visão puramente militar e incorporando uma série de assuntos não-tradicionais, ou seja, securitizando temas como a economia, o meio ambiente, a saúde. Tal visão se contrapõe ao enfoque centrado nas ameaças externas a fim de garantir a soberania nacional e na ordem interna.

Apesar do amplo enfoque os ministros da defesa americanos ressaltam a centralidade do Estado na abordagem do tema afirmando que "*security and defense are responsibilities of the States and society*". Como vimos à definição do conceito de segurança tem um amplo sentido a fim de garantir o Estado "contra todas as formas de ameaça em relação ao indivíduo ou aos grupos sociais". Pelo exposto, podemos definir *segurança* como "a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza".

Com relação à "segurança nacional", verifica-se que está relacionada com a percepção das ameaças e das vulnerabilidades estatais, a manutenção da soberania nacional, nas ações em defesa dos interesses nacionais e na consecução dos seus objetivos nacionais. A segurança é, fundamentalmente, um encargo do Estado, uma vez que é a instituição detentora do poder coercitivo e representa os interesses da sociedade no Sistema Internacional (ESG: 2008, 61):

"A concepção de Segurança Coletiva decorre da idéia de que o Poder de uma Nação pode ser fortalecido em consequência do apoio estabelecido com outras Nações, buscando nessa relação a eliminação de áreas de atrito e uma maior possibilidade de alcançar e preservar os objetivos de interesse comum. Assinale-se, contudo, que a Segurança Nacional não está a serviço da Segurança Coletiva; ao contrário, esta última complementa a primeira."

Atualmente o conceito de Segurança Nacional está sendo questionado devido a crescente interdependência entre os Estados e o fluxo de intercâmbio cada vez mais intenso entre as sociedades, coloca em dúvida a possibilidade de um Estado, por mais poderoso que seja, lidar com a diversidade das ameaças hoje existentes. Como afirmou Herz o aparecimento das novas ameaças e o estabelecimento de intensas conexões entre política, economia e segurança, nos conduz ao fato de que a "idéia de que jogos de soma zero definem as relações no campo da segurança parece cada vez mais absurda" (Herz: 2008, 7). Outro fator a ser considerado é que a relação entre os conflitos, a disputa por recursos e as respostas às ameaças não podem e não devem estar limitadas ao poder militar, mas devem receber do Estado uma resposta multidimensional e que na maioria dos casos envolve os vizinhos.

Existem várias definições para região dentro da literatura de relações internacionais e na área de estudos estratégicos. A região é um espaço onde diferentes processos sociais se desenvolvem, sua definição está não vinculada a constrangimentos geográficos, já que um Complexo Regional de Segurança (CRS) pode ser composto de Estados em diferentes regiões ou estas regiões se sobrepõem na composição de um CRS, mas este não é o principal ponto da discussão. Couto (2009, 112) define que "as regiões são produtos de construções sociais, produzidas e reproduzidas por discursos e práticas socioeconômicas e políticas. Não são, portanto, objetos atemporais, fixos no tempo e no espaço. São construções dinâmicas, que se movimentam a partir das relações entre territórios e sociedades diferentes".

Nye e Hurrell chamam a atenção para as relações entre Estados em um determinado espaço geográfico, o grau mútuo de interdependência e a questões relativas à identidade, cooperação e outros processos de integração. Buzan e Wæver ressaltam que embora considerem o discurso e a prática dos Estados na definição do CRS, não estão interessados nesta discussão e apontam para o fato de que o conceito é um instrumento de análise e não um elemento do discurso desses estados. O enfoque do CRS está em como se desenvolvem os processos e as práticas de securitização e dessecuritização e tais elementos não estão vinculados somente a localização geográfica. (Buzan e Wæver: 2003, 48)

O regionalismo, tanto ao nível de segurança quanto aos processos de integração, ganhou novo impulso com o fim da Guerra Fria no contexto das transformações provocadas pela globalização e das

novas dinâmicas de segurança/ameaças o que permitiu que as organizações regionais e outros instrumentos de cooperação redefiniram seu papel e estrutura a fim de poder responder as novas demandas. Este novo arranjo deu uma nova dimensão a essas instituições na governança global passando a serem considerados *players* fundamentais para a solução de crises regionais.

A matriz teórica que utilizaremos nesta pesquisa é o modelo de CRS –como base para a análise dos estudos sobre segurança internacional– desenvolvida por Buzan e Wæver. A principal premissa é que em um mundo multipolar não se consegue articular um sistema de segurança coletivo de alcance e eficiência global. Neste sentido ressaltam a importância dos sistemas de segurança regional que geram novas dinâmicas de segurança com influência e interações no nível global.

Os CRS são delimitados, não só por questões geográficas, mas devido à percepção que as dinâmicas de securitização e dessecuritização estão tão interligadas que é muito difícil que os Estados isoladamente consigam a solução de problemas de segurança. O esquema interpretativo é delimitado em quatro níveis de inter-relação existente num CRS: doméstico, regional, inter-regional e global. No aspecto temporal a análise se divide em pré-Segunda Guerra, Guerra Fria e Pós-Guerra sendo que neste último é que nos concentraremos.

O primeiro aspecto para o estudo e a análise do modelo CRS é a definição de região em termos geográficos, como um subsistema distinto e significativo de relações de segurança existente entre um grupo de Estados, cujo destino é determinado pela proximidade geográfica em que se encontram. Historicamente o modelo para estudos sobre sistema de segurança regional é a Europa. Para o estudo e a análise do modelo CRS é o reconhecimento da assimetria na distribuição do poder entre suas unidades e a capacidade de projeção do mesmo entre os principais Estados a nível regional e global.

Com relação as suas potencialidades e as capacidades de projeção de poder Buzan e Wæver identificam três tipos de Estados: as superpotências, as potências regionais e os mais fracos prisioneiros das dinâmicas de segurança estabelecidas pelos vizinhos mais fortes, "os estados-tampão" ou "clientes" conforme uma determinada situação dentro de conjunturas específicas. No que se refere às superpotências estas podem mais facilmente superar as limitações regionais e geográficas em suas relações internacionais e na sua capacidade de projeção de poder que são a

nível global, diferente da maioria dos Estados, que tem sua capacidade limitada ao seu entorno ou quando muito a sua região. A segurança global pode ser dividida em regiões, sendo estas compostas por grupos de Estados em um sistema limitado geograficamente, os "*clusters*", mas que estão inseridas em um sistema maior de alcance global. Um complexo regional de segurança é formado "por um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independente uma das outras" (Buzan e Wæver: 2003, 44)

Embora, as regiões sejam importantes e relevantes para o estudo da segurança internacional, as regiões não são propriamente atores, para os autores isso leva a considerar as questões de referentes à polaridade e diferenciação no interior do sistema regional e também em relação às outras regiões. Neste sentido, os estudos e as análises dos sistemas de segurança devem combinar uma apreciação no nível global, uma intermediária a partir da distribuição do poder entre os Estados devidamente contextualizados no âmbito regional e outra no plano das unidades estatais do sistema.

A estrutura essencial de um complexo regional de segurança é baseada em cinco tipos de relações:

- 1) as relações de poder com os atores externos ao Complexo Regional de Segurança, especialmente as grandes potências e superpotências (intrusão, cobertura (*overlay*), dinâmicas inter-regionais e pré-complexos de segurança);
- 2) a fronteira de exclusão que permite diferenciar um CRS de outro, considerando a posição de cada Estado pertencendo a um ou outro complexo;
- 3) anarquia, que significa que, a princípio, um CRS deve ser composto por duas ou mais unidades autônomas;
- 4) a distribuição de poder entre os Estados da região (polaridade regional); e,
- 5) os padrões de amizade-inimizade entre os atores mais relevantes nos setores político, social, econômico, militar e ambiental (polarização).

Segundo Buzan e Wæver existem atualmente cerca de onze CRS, a saber: América do Norte, América do sul, Europa, Pós-União Soviética, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia e Leste Asiático.

Ao se definir a segurança regional, segundo Buzan, devem ser acrescentadas as relações de poder o padrão das relações entre os

Estados componentes. Esta tipologia dos regimes é utilizada para designar os padrões de relacionamento entre os Estados: amistosas, indiferença e/ou neutralidade e inimizade. A primeira designa uma variedade de relacionamentos que vão de amizade até expectativas de proteção e apoio; indiferença e/ou neutralidade é um largo espectro na qual as relações amistosas e/ou de inimizade são pouco importantes ou estão de tal forma misturadas que não indicam uma tendência clara; o padrão inimizade indica relações que vão da desconfiança ao medo passando pela rivalidade, que também pode ser vista como intermediária entre os padrões de amizade-inimizade. Tais padrões amizade/inimizade variam a partir de vários elementos específicos, tais como, fronteiras, populações étnicas, alinhamentos (ou não) ideológicos, ligações histórias positivas ou negativas, laços culturais. Neste aspecto, as questões de segurança estariam inter-relacionadas a questão do equilíbrio do poder dentro de um espaço geográfico, com os Estados mudando suas alianças de acordo com os movimentos conjunturais de distribuição do poder. Daí Buzan e Wæver definem complexos de segurança como um grupo de Estados cujas principais preocupações de segurança e de outros assuntos e interesses se apresentarem de tal maneira interligadas e interdependentes que não se poderia abordar a segurança nacional ou qualquer outro interesse compartilhado de um país isoladamente sem levar em consideração os outros componentes do CRS (Buzan e Wæver: 2003, 45-55).

Para Buzan e Wæver, o principal fator para se definir um complexo regional de segurança é o alto nível de ameaça ou medo que é mutuamente percebido entre dois ou mais, grandes Estados, e a não ser que estes sejam potências de nível global, tais Estados costumam se vizinhos próximos. Para os autores o melhor indicador sobre as relações entre os integrantes do CRS é o número de guerras travadas anteriormente.

Os complexos de segurança podem ser classificados segundo padrões amizade ou inimizade em três tipos: formações conflituais, regimes de segurança e comunidades de segurança.

Segundo o padrão de distribuição de poder, os CRS se classificam em padrão ou centrados. O CRS Padrão se caracteriza pela multipolaridade seja devido a presença de uma ou mais potências, como nos CRS da África (Austral e Chifre) América do Sul, Ásia (Sul) e Oriente Média, seja pela existência de mais de uma potência como no Leste Asiático. O CRS Centrado tem três tipos: unipolar centrado em uma superpotência (América do Norte), unipolar centrado em uma grande potência (Pós-Unión Soviética,

no caso na Rússia) ou quando o complexo tende a se tornar um ator devido ao alto grau de institucionalização e integração, neste caso a União Européia (Buzan e Wæver: 2003, 55-61).

Para Buzan y Wæver a América do Sul seria uma anomalia sub-conflitual devido ao fato de ter ocorrido poucas guerras interestatais. O CRS AS se caracteriza por tensões sociais domésticas, instabilidade política, rivalidades regionais, transbordamentos transnacionais e um irregular intervencionismo dos Estados Unidos. As estruturas institucionais continentais tem servido muito mais para legitimar a ação dos Estados Unidos na região e para os países da AS buscarem apoio para suas demandas (Buzan e Wæver: 2003, 305-312).

Segundo Buzan e Wæver os conflitos na América do Sul não possuem um padrão ou uma questão comum, configurando um CRS moderadamente integrado. No entanto, os autores ressaltam que é possível dividir o CRS AS em dois sub-complexos, um ao norte composto pelos países andinos (Peru, Equador Colômbia e Venezuela) e as Guianas, outro do Cone Sul englobando os países do Mercosul, o Chile e a Bolívia. No Sub-Complexo Andino as rivalidades não se resolvem e a questão das drogas que potencializam a instabilidade. No sub-Complexo do Cone Sul existe a tendência a se constituir uma comunidade de segurança. Segundo os autores, a coesão interna da região depende de ação conjunta no nível regional, o que inclui a possibilidade de Organização Internacional. As idéias "unificam" a região, mas interesses e ações permanecem mais fragmentados. No entanto, existem possibilidades de estabilidade com esquemas institucionais e, na perspectiva de coesão, integração regional (Buzan e Wæver. 2003, 313-314).

Em que pese às especificidades locais, as diversidades regionais e as rivalidades entre os Estados, esta divisão do CRS Sul-Americano defendida por Buzan e Wæver está em concordância com o que os dos Estados Unidos que incluem a Venezuela e a Colômbia em seu perímetro de defesa hemisférico, como defendido por Cope (2006, 18-19):

"The southern geographic approach to a distance roughly equal to the depth of Canada encompasses Mexico, the Caribbean archipelago, the mainland in Central America, and northern South America...*Southern Approach*. To improve early warning of threats and maximize space and time considerations at least equivalent to the distances in

the other three approaches (up to 2,000 miles), the design of this defense-in-depth must encompass the Caribbean Sea and its border areas, including Mexico, the Central American and Caribbean nations, Colombia, and Venezuela. It is important that this sector be viewed as a geostrategic whole rather than a collection of bilateral relationships."

O período do Pós Guerra-Fria, para Buzan e Wæver, se inicia antes da queda do muro de Berlim, com a redemocratização, a diminuição da influência dos militares no sistema político e a implementação de políticas de cunho neoliberal com internacionalização das economias e re-estruturação do Estado. As questões internas se exacerbam por conta do fim das ditaduras e com o acréscimo das demandas dos povos indígenas, as novas questões de segurança, e as de cunho sócio-econômico (Buzan e Wæver: 2003, 320-321).

O Sub-Complexo do Cone Sul passa por transformações que resultariam na formação de uma comunidade de segurança. Estas dizem respeito à aproximação entre o Brasil e a Argentina com a formação do Mercado Comum do Sul (1991) e com a resolução de questões fronteiriças. Destaque para a tendência de ampliação do Mercosul pela incorporação de membro ou da totalidade da Comunidade Andina, integrando toda a América do Sul. Os autores afirmam que Mercosul foi lançado sob dois argumentos de segurança, de um lado, para evitar marginalização no processo de regionalização e mundialização, e, de outro, como forma de defesa da democracia. Tais aspectos reforçam a vinculação entre a integração regional, institucionalização e segurança coletiva como bases para a estabilidade política e o desenvolvimento sócio-econômico (Buzan e Wæver: 2003, 322-327).

No Sub-Complexo Andino prevalecem os conflitos advindos da formação e consolidação dos Estados, com algumas mudanças. A questão das drogas na Colômbia e na Bolívia, entre outros periféricos da região, com intervenção dos Estados Unidos. A Colômbia é um país dividido entre o Estado e grupos armados. O Plano Colômbia implementado com o apoio dos Estados Unidos, só fez aumentar o nível de desconfiança e dúvidas na região. Sendo assim, o sub-complexo andino se caracteriza por uma dinâmica entre o nível doméstico e global, pela fragmentação dos interesses com poucas possibilidades de integração (Buzan e Wæver: 2003, 327-333)

Buzan e Wæver apontam para a centralidade do Brasil no processo de integração do CRS, com atenção nas questões de fronteira com a Amazônia e a Colômbia, e apontam para a possibilidade de o Mercosul se expandir para o norte. A relação com o poder global e inter-regional marcada também pela resolução destas questões, o que pode reforçar as possibilidades de arranjos de segurança coletiva e de impulso para a integração (Buzan e Wæver: 2003, 333-339).

Marco Cepik destaca que os CRS existem independentemente da importância do regionalismo como política de um Estado ou da auto-identidade regional de um conjunto deles. Os processos mais relevantes e interessantes para serem analisados são justamente as tentativas de transformação –normalmente lideradas por grandes potências ou potências regionais– dos CRS Padrão na direção da formação de CRS Centrados em torno de uma potência ou de um conjunto de instituições (Cepik: 2005, 5).

É a partir dessa abordagem que o projeto brasileiro para a América do sul se orienta no sentido de promover a integração regional, em várias dimensões, a saber: a partir do fortalecimento e o aprofundamento da institucionalização do Mercosul; da ampliação das parcerias regionais, com a incorporação da Comunidade Andina de Nações; com a implantação dos projetos de integração da infra-estrutura (energia, transporte) e de desenvolvimento econômico; e finalmente superando algumas dificuldades históricas a criação de um bloco de defesa. O estabelecimento da Comunidade Sul-americana de Nações e a criação do Conselho Regional de Defesa seriam peças fundamentais para a constituição de um modelo de complexo regional de segurança. Neste novo modelo é fundamental "pôr em perspectiva os valores e as escolhas da sociedade à qual se pertence" (Detiene: 2004, 66) a fim de possa colaborar para uma verdadeira integração regional, buscando pontos de convergências nas políticas de defesa dos seus integrantes a fim de que o órgão coordenador das defesas regionais contribua não só para dissuadir futuras ameaças e o desenvolvimento técnico-operacional das forças, mas também para promover a integração sócio-econômica dos Estados da região.

A proposta dessa pesquisa é a construção de um modelo de CRS Sul-americano a partir do modelo desenvolvido por Buzan e Wæver, e de alguns elementos essenciais: fatores geográficos deverão incorporar o Atlântico Sul, a Zona de Exploração Econômica dos Estados Sul-Americanos do Pacífico, os recursos naturais; a geopolítica, a geoestratégia Estatal e Regional e a

política externa e de defesa; as estruturas (econômica, social e de defesa) e os fatores conjunturais.

## **O Complexo Regional de Segurança Sul-Americano**

A fim de facilitar a compreensão de nossa abordagem apresentarei o Sistema de Segurança Coletivo desvinculado do processo de integração regional

O sistema de segurança coletivo das Américas começou a ser articulado pelos Estados Unidos na década de 1930 visando a 2ª Guerra Mundial (1939-1945). Na Guerra Fria (1945-1989), o sistema foi rearticulado dentro da lógica da confrontação bipolar com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR 1947) e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA 1948). No entanto, desde o início da Coexistência Pacífica a América do Sul na visão brasileira deixou de ser um espaço integrado por todas as Américas e subordinado à bipolaridade para tornar-se um "espaço reservado" de possíveis ameaças globais. Isto pode ser percebido a partir de três marcos conjunturais: a crise dos mísseis de Cuba (1962), a Guerra das Malvinas (1982) e os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001.

Frente à fragilidade sul-americana em relação às superpotências da Guerra Fria, o posicionamento brasileiro depois da crise dos mísseis foi de buscar um afastamento das principais linhas de tensão internacionais, daí a criação da "Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina" (1962). A partir da década de 1980, à medida que o "perigo comunista" retrocedia como ameaça, os paradigmas de segurança começaram a ser alterados com a inclusão de novas temáticas. O conflito das Malvinas (1982) veio a reforçar esta tese e novas iniciativas como a criação da "Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul" (1986), o acordo de Mendonza (1990), proibindo o uso de armas químicas e biológicas, a criação da "Zona de Paz Sul-Americana" (2000) e a abdicação da fabricação de armas nucleares por Brasil e Argentina (2001).

O período pós-Guerra-Fria na América Latina se iniciou antes da queda do muro de Berlim com a redemocratização, a redução da influência dos militares na política, a implementação de reformas neoliberais e re-estruturação do Estado. As questões internas se exacerbam com o acréscimo das demandas dos povos indígenas, às novas questões de segurança juntaram-se as antigas de cunho sócio-econômico (Buzan e Wæver: 2003, 320)

Na área da segurança, tais reformas implicaram na redução do efetivo e da capacidade de dissuasão das Forças Armadas ou a sua descaracterização como instituições ligadas à Defesa, uma vez que em alguns Estados foram relegadas à função de polícia, responsáveis pela ordem interna e ao combate à narcoguerrilha.

A crescente complexidade do ambiente de segurança, fez com que ameaças até então não reconhecidas ou subestimadas, fossem introduzidas na pauta da segurança, tais como: meio ambiente, tráfico de drogas, movimentos irregulares de capital, epidemias, abusos aos direitos humanos, a desintegração de Estados, conflitos étnicos, movimento de refugiados, além disso, identificou-se a existência de conexões entre algumas dessas ameaças.

O fim da Guerra Fria libertou os dos Estados Unidos da paralisia estratégica a que estava confinado, o que levou a implementação de projetos visando à extensão do período hegemônico a partir da reconfiguração do sistema internacional (aprofundamento do neoliberalismo, imposição de padrões culturais, multilateralismo seletivo) segundo os seus interesses (Hirst: 2007, 54-56).

Tais tendências foram acentuadas na administração George H. W. Bush (2001-2008) que devido à faceta unilateral do fundamentalismo da direita religiosa, obrigou aos aliados a construir alternativas autônomas a fim de contê-los, principalmente, após os ataques de 11 de Setembro de 2001, quando então os dos Estados Unidos "macrosecuritizaram" o terrorismo, elevando esta ameaça de amplo espectro ao nível sistêmico.

A partir desse novo enfoque a insegurança adquire um alcance global, afeta de forma generalizada Estados e sociedades já que todos estão submetidos às conseqüências combinadas da globalização e da mundialização, além de fornecer justificativas a intervenções que ferem o Direito Internacional.

Neste sentido, o Brasil rechaçou todas as propostas norte-americanas de ampliação do papel constitucional dos militares para comportar ações contra o narcotráfico e o crime organizado. Como também tentativas de reorganização dos órgãos de defesa no âmbito da OEA e a criação de uma força continental voltada para a defesa regional foram refutadas a partir do entendimento de que fere a soberania, os interesses nacionais e, na prática, subordinaria as forças armadas ao comando dos Estados Unidos.

No que se refere, particularmente, à segurança continental, o enfoque aqui proposto demonstrará a importância de se criar um amplo dispositivo de segurança coletivo que incorpore toda a

América do Sul de modo a dotar as Forças Armadas locais de capacidade dissuasória, a fim de desestimular possíveis interferências extra-regionais e também responder as limitações do TIAR não subordinado as demandas norte-americanas.

Este enfoque centrado no continente sul-americano é um dos objetivos do Conselho de Defesa da Unasul no sentido de:

"(...) forma general, busca consolidar a Suramérica como una zona de paz; construir una identidad en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional. Específicamente, trata de avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa; promover el intercambio de información; contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa; fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, entre lo más importante."

Em termos de segurança continental sul-americana as ameaças externas são remotas, o nível das rivalidades regionais é baixo e os fatores que mais preocupam em termos de segurança seriam os crimes transnacionais, não justificando grandes aparatos militares, daí o poder de dissuasão dos sul-americanos ser o mínimo e quase sempre desatualizados em termos tecnológicos quando comparados a outras regiões mais conflituosas.

Os sistemas militares sul-americanos têm participado em missões de paz da ONU (se destacando positivamente devido à capacidade, flexibilidade e tolerância nas ações), no apoio às ações de política contra o narcotráfico, crimes ambientais ou em crises humanitárias, e não missões militares tradicionais.

### **Processo de Integração Regional**

O processo de integração regional na América do Sul é um objetivo antigo, Simon Bolívar, herói da independência de várias nações sul-americanas (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), propôs, na famosa Carta da Jamaica (1815) a criação de três federações incorporando as nações recém-libertadas do jugo colonial espanhol, a primeira constituída pelo México e

América Central, outras duas na América do Sul, uma ao sul outra ao norte. O objetivo destas federações seria a fim de garantir prosperidade e segurança após a independência, posteriormente na Conferência de Lima, em 1864, foi discutida a possibilidade de formação de uma confederação sul-americana, que se opusesse às seguidas intervenções norte-americanas e se precavendo contra um provável imperialismo brasileiro.

A partir de então verificou-se um período quando os Estados Unidos lideraram uma série de iniciativas no sentido de formar um mercado regional e de consolidar sua hegemonia continental, por intermédio do pan-americanismo, da OEA e a construção de um sistema de segurança continental.

Isto não significou que as nações latino-americanas ficaram a reboque, Juan Perón (1895-1974) tentou articular acordos comerciais envolvendo Brasil, Bolívia, Chile e Uruguai. Outra iniciativa, com certeza mais ampla, foi proposta por Juscelino Kubitschek (1902-1976) com a Operação Pan-Americana (1958), que apesar do fracasso levou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1960, da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, depois a Associação Latino Americana de Desenvolvimento e Intercâmbio (1980) e, influenciou a proposta norte-americana Aliança para o Progresso (1961-1969).

As possibilidades de integração sul-americana tornaram-se mais fortes com o acordo-quadro de criação de uma zona de livre comércio firmado entre a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul (2002).

Atualmente na América do Sul temos dois projetos de integração, que não são excludentes entre si, mas complementares, a saber: a União Sul-Americana de Nações e a Aliança Bolivariana para as Américas.

A fim de aferir melhor compreensão do processo de integração sul-americano, apresento abaixo, sucintamente, os principais blocos regionais do continente.

### **Comunidade Andina de Nações**

Em 1969, na Conferência de Cartagena, Bolívia, Chile (se retirou em 1977, voltou em 2006), Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (se retirou em 2006), criaram a Comunidade Andina de Nações (CAN-1996). O bloco foi criado com objetivos abiosos, envolvendo um alto grau de institucionalização (Corte Andina de Justiça, o Parlamento Andino e o Conselho Andino de Ministros

das Relações Exteriores), adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), cooperação macroeconômica, criação da Coporação Andina de Fomento (promover o desenvolvimento pela captação de recursos - 1968) planejamento das políticas de desenvolvimento econômico e da infra-estrutura, integração física, harmonização das políticas industriais e comerciais dos Estados-Parte.

As várias reuniões da CAN se caracterizaram por ter procurado criar instituições deliberativas e decisórias, com a participação da sociedade civil em um processo cujo paradigma é a União Européia. Outro aspecto é a busca de integração das estruturas produtivas e de infra-estrutura, tendo obtido sucesso relativo e localizado, como por exemplo entre a Colômbia e a Venezuela.

Atualmente a CAN tem procurado aprofundar as relações comerciais intrabloco; estimular o desenvolvimento econômico, a competitividade, integração da infra-estrutura e a elaboração de uma política externa comum. Outros elementos dessa agenda são a discussão de medidas de caráter de inclusão social, a luta contra as drogas, o fortalecimento da democracia, defesa dos direitos humanos.

O bloco apesar de ser o mais antigo da América do Sul tem esbarrado em inúmeras barreiras e dificuldades de diversas origens, apesar de ter sido criado e manter objetivos abiciosos. As mais visíveis são as tentativas sistemáticas dos Estados-Membros utilizarem de tratados bilaterais para a aproximação e integração com outros Estados não só na área comercial como de defesa, especialmente, os Estados Unidos e a Estados-Membros da União Européia. Outros fatores seriam: o surgimento de lideranças populares fortemente ancoradas em populações historicamente marginalizadas que adotam políticas nacionalistas que muitas vezes dificulta quando não impossibilitam (na atual conjuntura) avanços no processo de integração; a volta de antigas rivalidades; o pouco comprometimento das lideranças com as estruturas e os avanços já conseguidos; a ressurgência de movimentos armados (atualmente de menor vulto); o problema da produção de drogas e do tráfico. Neste sentido Meirelles e Mercadante afirmam que o "processo de integração andina não é uma história de sucesso, mas ele representou uma passo nessa tentativa de solução conjunta de problemas da sub-região e no sentido da modernização e do ideal pan-americanismo presente desde o século XIX no imaginário hispano-americano" (Meirelles, Mercadante: 2008, 161-175).

## MERCOSUL

As tentativas de integrar a região do Cone Sul tem suas origens mais próximas no governo do presidente argentino Juan D. Perón como já citado anteriormente. Os primeiros acordos de cooperação entre Brasil e Argentina foram firmados durante os governos militares de Jorge Vidella e João Figueiredo, no ano de 1979, e daí em diante se desenvolveu inicialmente uma flexibilização e distensão das relações bilaterais que depois seguiu o caminho do estreitamento dos laços bilaterais e da cooperação. Isto foi um fato novo, tendo em vista que até então entre os dois principais Estados Sul-Americanos, eram de certa forma rivais e tinham projetos semelhantes de implementar sua hegemonia sobre a sub-região (Santos: 2009).

A crise que grassou a América Latina nos anos de 1980, praticamente inviabilizou projetos de desenvolvimento autônomo e de certa forma significou o esgotamento dos projetos baseados no nacional-desenvolvimentismo. Tal fato conjugado as consequência e as decepções provocadas pela Guerra das Malvinas (1982) levou a uma maior aproximação e a busca de complementaridades e os dois Estados descobriram convergências e interesses comuns.

A redemocratização acelerou o processo de aproximação e a formação de um bloco econômico. A Declaração de Iguazu (1985), complementada em 1986, com Ata para Integração Brasil-Argentina, ambas assinadas por Raúl Alfonsín e José Sarney são os marcos iniciais da integração, daí se seguiriam outros documentos que previam a criação de um mercado comum entre os dois países.

Este processo despertou o interesse do Paraguai e Uruguai, que se juntaram ao bloco no Tratado de Assunção (1991), constituindo o Mercosul. Os objetivos eram a criação de um mercado comum a fim de criar sinergias que permitissem uma inserção internacional mais equilibrada e autônoma, a partir da ampliação dos mercados para a produção local, integrar as cadeias produtivas, a infraestrutura, coordenar as políticas macroeconômicas, preservar o meio ambiente e um melhor aproveitamento e exploração dos recursos naturais.

O Tratado de Assunção criou nas sociedades locais a expectativa de formação de um tipo de estrutura federada ou de confederação nos moldes da União Européia. A leitura do tratado nos revela que seus objetivos eram mais modestos: a constituição de uma

zona de livre comércio e de uma união aduaneira, que demandaria etapas e negociações complexas, já que havia grandes assimetrias entre os parceiros e, pricipalmente, em relação ao Brasil.

A assinatura dos Protocolo de Brasília (1991), Ouro Preto (1994) e de Olivos (2002), ressaltaram o compromisso dos Estados-Membros com a integração. Estes protocolos conferiram personalidade jurídica ao bloco e organizou a estrutura administrativa pela criação de vários órgãos. Foram estabelecidos uma série de procedimentos administrativos para as negociações com terceiros Estados, das relações intrabloco, de apresentação de solicitações, os órgãos encarregados receberam a atribuição de fiscalização e aplicação das medidas acordadas, organizar grupos de trabalho para harmonizar as legislações e outras medidas administrativas.

Um dos aspectos mais interessantes em relação ao bloco foi a criação do Parlamento do Mercosul na Cúpula dos Presidentes, em Monteiro (2005), sendo que a primeira seção realizada em 2007. A eleição os seus integrantes será em duas etapas, a primeira seus membros foram escolhidos entre os integrantes dos parlamentos nacionais e na segunda, que ocorrerá a partir de 2010, os representantes serão eleitos por voto direto, secreto e simultâneo dos cidadãos seguindo o critério de representatividade civil de cada Estado-Parte, com mandato de quatro anos. O objetivo é fazer com que a sociedade civil participe e fiscalize as ações de integração, além de que o Parlamento poderá propor legislação para aprovação nos parlamentos dos Estado-Parte.

O Mercosul ao logo do tempo tem sido sistematicamente ampliado pela adesão de novos Estados Sul-Americanos: Bolívia e Chile, em 1994; Peru, em 2003; Colômbia e Equador, em 2004. A Venezuela solicitou a adesão formal em 2006 e está o processo está aguardando a aprovação pelo Congresso dos Estados-Parte, que deve estar concluído até o início de 2010.

O Mercosul tem procurado ampliar parcerias e cooperação com outros blocos, principalmente ao Sul, por intermédio de Cúpulas como Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (2007), Cúpula África-América do Sul (2005), Cúpula América do Sul-Países Arábes (2003, 2005, 2007, 2009) e estabelecido negociações comerciais com o Conselho de Cooperação do Golfo, Associação de Nações do Sudeste Asiático, com a Índia, China, União Aduaneira da África Austral-Índia. O bloco tem permanecido, relativamente unido nas negociações nos foros internacionais como na Rodada de Doha e na Conferência do Meio Ambiente, por exemplo.

Em termos estruturais é necessário criar mecanismos de integração normativa e instrumental entre o que é discutido na burocracia organizacional do bloco e o que aplicado internamente pelos Estados. Outro ponto é fortalecer a intergovernamentalidade por intermédio das instituições e órgão do bloco delegando poder decisório para o efetivo cumprimento do que foi acordado, de tudo que foi aprovado pelos parlamentos dos Estados (Menezes e Mercadante: 2005, 136-159).

Em que pese os problemas conjunturais na economia sejam recorrentes e eventualmente surja um certo mal-estar devido a medidas pontuais para salvaguardar o mercado interno em detrimento dos sócios ou em estabelecer uma política de barganha objetivando maiores concessões, a agenda de integração segue em frente. Uruguai e Paraguai, sócios menores, foram contemplados, em 2005, com o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), cujo objetivo é reduzir as disparidades econômicas dentro do bloco e aumentar a coesão social. O Brasil tem feito concessões importantes no acesso a seu mercado interno, procurado aumentar os investimentos na integração da infraestrutura, estimulando a criação de cadeias produtivas regionais, a criação de uma agenda social inclusiva das populações marginalizadas. Ainda que tais medidas sejam insuficientes mostram um caminho para a consolidação do Mercosul.

## **UNASUL**

Em 2004, no 3º Encontro de Cúpula Sul-Americano, foi assinado a Declaração de Cuzco, cujo objetivo foi a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, posteriormente designada como União Sul-Americana de Nações (Unasul 2007).

A Unasul aderiram na mesma ocasião a Chile, a Guiana e o Suriname. Nesta mesma ocasião foi anunciada a criação de um parlamento e de um banco de desenvolvimento regional e no futuro a criação de uma moeda comum.

Como outros blocos constituídos na América Latina o paradigma dessa nova organização regional é a União Européia.

Em 2008, na Cúpula da Unasul, realizada em Brasília foi assinado o Tratado Constitutivo cujo objetivo era a criação de uma zona de livre comércio de âmbito continental que integrará as duas organizações de livre comércio sul-americanas existentes, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações.

As propostas são de criação de um mercado comum (até 2019); a implementação da Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura

Sul-Americana (IIRSA) a qual forma incorporados novos projetos visando a constituir uma rede de integração de transporte e energia em todo o continente; o estabelecimento da livre circulação de pessoas; o Conselho de Defesa Sul-Americano (criado em 2008); a criação do Banco do Sul (criado em 2007) cujo objetivo é estabelecer uma política monetária comum, financiar projetos de desenvolvimento e integração, e em um futuro uma moeda comum.

Como observa-se a Unasul está apenas começando e sua instituição ainda está sendo criada ou ainda estão com uma atuação muito limitada devido a formulação da necessária legislação normativa e reguladora de suas funções. Outras questões estão relacionadas as negociações para a convergência da política e da legislação interna de cada Estado-Parte, o estabelecimento dos objetivos de cada órgão ou entidade criada, ressaltando-se a dificuldade da busca do consenso e da implementação efetiva do que foi acordado.

A Unasul tem passado por duras provas. Foi paradigmático o processo de negociação para a superação da crise entre Colômbia e Equador (2008), onde o Brasil, com o apoio de outros Estados Sul-Americanos rejeitou as pressões e a intervenção dos EUA para solucionar a questão da invasão colombiana ao território equatoriano a fim de eliminar líderes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP).

As dificuldades para a consolidação da Unasul são imensas, a saber: a oposição dos Estados Unidos a criação de uma região autônoma naquilo que considera sua área de influência exclusiva; as assimetrias existentes entre seus membros; a relação especial entre a Colômbia e o Estados Unidos (Tratado de Livre Comércio - TLC, Plano Colômbia e a cessão de bases para uso militar); a aliança entre o Chile e os Estados Unidos (TLC e Acordo de Cooperação Militar); as rivalidades históricas; os projetos de emancipação de segmentos da população historicamente marginalizados, mas que coloboram mais com a segmentação do que com a integração; arroubos nacionalistas; os vários níveis de dependência em relação aos norte-americanos e projetos de integração concorrentes.

No entanto, o processo de integração avança não só no campo econômico, mas também social, cultural e de segurança o que torna as negociações muito mais complexas. Ressaltamos que ao longo desse processo os Estados associados tem procurado institucionalizar o bloco sul-americano dotando de um secretário-geral e de instrumentos para implementar a agenda de cooperação e desenvolvimento de coordenação de projeto e de negociações a

fim de criar instrumentos de consulta para a adoção de posições comuns nos fóruns mundiais.

Segundo Vizentini a formação de blocos constitui uma tendência objetiva no plano internacional no início do século XXI. Mesmo a consolidada integração europeia tem conhecido seus percalços. Assim, na hora em que começa a se concretizar, a integração sul-americana, cujo núcleo é o Mercosul tende a tencionar a agenda política, com cada um tentando ocupar uma posição melhor no conjunto do processo, que certamente vai acontecer avanços e recuos (Vizentini: 2008, 102-107).

### **Aliança Bolivariana para as Américas**

Em 2004, Cuba e Venezuela criaram a Alternativa Bolivariana para as Américas apresentada como uma alternativa aos tratados de livre comércio oferecidos pelos Estados Unidos e a política neoliberal vigente.

Em 2006, Cuba, Bolívia e Venezuela assinaram o Tratado de Comércio dos Povos. O TCP propõe uma integração regional baseada em uma visão de bem-estar social e de cooperação econômica. A partir de então acrescentou-se o TCP a sigla Alba.

Em 2008, Bolívia, Cuba, Nicarágua (aderiu em 2007) e Venezuela assinaram um acordo fundando o Banco da ALBA. Com um capital de US\$ 1 bilhão, banco tem o objetivo de financiar o desenvolvimento dos membros do bloco a partir de decisões políticas e, não necessariamente, levando em consideração as condições econômico-financeiras dos projetos, mas os benefícios sociais gerados.

Em 2009, o bloco foi rebatizado de Alternativa para Aliança, vindo a ser conhecido pela sigla Alba-TCP. Neste mesmo ano, foi criado o sucre, como moeda comum, mas ainda não está implementada.

A Alba-TCP propõe, de maneira geral, a cooperação para a promoção do desenvolvimento sustentável; regulação e intervenção do Estado na economia; não é contrária a propriedade privada, ao capital internacional nem as empresas transnacionais desde que estes não sejam especulativos, explorem a mão-de-obra local e não cooperem com o desenvolvimento. O bloco prevê a criação de Fundos Compensatórios ou de Convergência Estrutural com o objetivo de reduzir significativamente as assimetrias nos níveis de desenvolvimento entre as nações e entre os setores produtivos, garantindo assim o alcance de metas sociais e econômicas.

Ampliando seu escopo de atuação foi proposta a outros Estados Latino-Americanos, o governo Venezuelano, principal estimulador do bloco, a criação de novos instrumentos de integração "como o canal de televisão Telesul, a união petroleira na Petro-América, o Bancosul (Banco de Desenvolvimento do Sul) e a adoção de uma moeda única que facilitassem a integração" (Araújo: 2007).

O bloco conseguiu adesão de pequenos estados caribenhos e suas atividades ainda são bem limitadas. No entanto, ainda não estão claramente definidos os instrumentos que serão utilizados para implementar seus objetivos, a legislação e as normas também se encontram no estágio de negociação.

### **Conclusão**

O processo de criação de área de desenvolvimento autônomo na América do Sul baseada em uma ampla integração regional está na pauta das principais lideranças da região. Tais projetos estavam limitados em buscar a convergência dos projetos de desenvolvimento econômico individuais de cada Estado e a partir daí buscar sinergias a fim de exponenciar as vantagens comparativas e se colocar com um maior poder de barganha nas negociações internacionais, na concorrência pelos investimentos externos e nas exportações.

O mundo Pós-Guerra Fria não se mostrou tão simples assim. O surgimento de novas ameaças aos quais os Estados sozinhos não conseguem neutralizar e a emergência de demandas sociais das populações marginalizadas pela exploração e políticas discricionárias levou a uma reavaliação das vulnerabilidades e a necessidade de se elaborar novos projetos de integração.

Estes projetos devem agora contemplar a segurança, de uma região rica em recursos naturais e humanos de grande potencial a serem explorados, mas extremamente frágil no seu aparato de segurança, já que em grande parte de sua história no último século delegou ao "grande irmão" do norte.

O desenvolvimento ganhou novas dimensões, crescer com mais igualdade, distribuição de renda, extensão dos direitos sociais, cuidado com o meio ambiente, investimento pesado na integração das várias comunidades étnicas e na educação.

A integração deixou de ser um sonho de poucos para ser uma necessidade de muitos.

No entanto, não se pode ignorar as dificuldades de se elaborar uma agenda a respeito da integração da segurança sul-americana devido às assimetrias existentes entre os Estados, as rivalidades

históricas, as fragilidades político-econômica, à inexistência de um inimigo externo comum e à combinação da pressão das novas ameaças com aquelas advindas da globalização e da influência dos Estados Unidos.

A proposta para a superação das dificuldades econômicas e as limitações dos Estados individualmente em promover o crescimento sócio-econômico seria o aprofundamento do processo de integração regional em todos os níveis (política, econômica, social, cultural e de defesa) buscando otimizar os recursos disponíveis de modo a fortalecer os mercados internos e regional, maximizando as vantagens comparativas de modo a permitir uma inserção internacional mais autônoma de acordo com as potencialidades sul-americanas, dentro de um modelo que esteja em concordância as particularidades locais, tem em vista como já exposta a imensa diversidade.

Talvez o modelo europeu, de um federalismo fechado e altamente institucionalizado não seja esse, apesar de servir de paradigmas para a maioria dos projetos de integração. Talvez tenhamos que fazer um caminho próprio, com estruturas mais versáteis, flexíveis em rede, negociando e renegociando cada ponto toda vez que a necessidade surgir.

Este é o ponto inicial dessa pesquisa: analisar os processos de integração da região, que aparentemente são concorrentes, mas que também podem ser complementares, e compará-lo com o modelo europeu e o do leste asiático, a fim de determinar pontos de convergência possíveis e construir ao modelo que aqui está sendo gerado.

## Cooperación y conflicto en la sociedad internacional globalizada. Una visión desde la potencia hegemónica en retroceso

---

Luis V. Pérez Gil<sup>21</sup>

RESUMEN: La crisis económica y financiera que asola a las economías occidentales ha impuesto recortes masivos en los presupuestos de defensa de los Estados Unidos y de otras potencias que habían detentado hasta ahora el poder en el sistema internacional. Por el contrario, las nuevas potencias emergentes se encuentran inmersas en un proceso acelerado de rearme y expansión de sus capacidades militares especialmente en el orden estratégico, así ocurre con China, India, Brasil o Turquía. ¿Hacia dónde va la seguridad de Occidente? Mientras Rusia sigue amenazando y creciendo en capacidad operativa convencional y nuclear, igual que China, los Estados Unidos fracasan en su función hegemónica. Esto lleva a reflexiones de alcance: primero, el eje atlántico se debilita en proporciones formidables y, segundo, el oponente estratégico real, una eventual coalición formada por las potencias emergentes, progresa en proporción inversa al decrecimiento americano. Estos cambios en la estructura internacional ponen de manifiesto el inexorable cumplimiento de la tesis sistémica del equilibrio. Ahora el sistema internacional se compone de tres regímenes: el euroatlántico ahora

---

<sup>21</sup> Doctor en Derecho con Premio Extraordinario, Universidad de La Laguna (España). Miembro de Número de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (1997) y de la European Society of International Law (2010). Ha sido Profesor visitante en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (México), el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat (Iquique, Chile), el Centro Iberoamericano de la Universidad de Pécs (Hungría). Para contactar: [lvperezg@ull.es](mailto:lvperezg@ull.es)

en retroceso, el asiático en manos de China-Rusia-Estados Unidos en situación de equilibrio precario y el régimen de inestabilidad periférica en manos de India-Pakistán-Irán-Brasil bajo la influencia decisiva de China y Rusia.

## **Introducción**

Después de una breve etapa de hegemonía imperfecta, el sistema internacional evoluciona rápidamente hacia un nuevo equilibrio entre las grandes potencias del sistema anterior y las potencias emergentes que disputan nuevas zonas de influencia en áreas regionales y también a escala global. El cambio más importante se produce porque los Estados Unidos ya no son capaces de ejercer un liderazgo global y se ven constreñidos a cooperar en ámbitos concretos para lograr los fines estratégicos que se han propuesto (Pérez Gil: 2009).

Los intereses estratégicos de los Estados Unidos se desplazan hacia el área del Pacífico donde ya desarrollan sus principales relaciones comerciales, financieras y de cooperación. La nueva expansión económica de Rusia le permite desarrollar una política exterior expansionista con aspiraciones de aplicar sus intereses más allá del espacio geoestratégico ocupado por la antigua Unión Soviética. Las potencias emergentes, esto es, China, India, Brasil o Sudáfrica, demandan sus propios espacios de influencia especialmente en los ámbitos económico, comercial y energético; en particular, China constituye el mayor reto en la configuración de un nuevo equilibrio global.

Pero, ¿qué ocurre con los Estados europeos inmersos en la dinámica de la integración? Realmente, los europeos asisten a la redistribución del poder entre las grandes potencias y las emergentes. Debe quedar sentado que a los dirigentes europeos les interesa la prolongación al máximo del sistema unipolar de la posGuerra Fría: la comunidad de valores que han compartido con los Estados Unidos ha hecho aceptable un sistema imperial en el que la gran potencia se hacía cargo de la seguridad continental. Como reacción al retroceso americano, los gobiernos europeos han decidido tomar su propio camino desarrollando los pasos necesarios para crear un sistema de seguridad autónomo (CLAIRY: 2011). Pero este sistema no puede funcionar por sí solo, sencillamente porque no reúne las capacidades de poder necesarias para mantenerse (PÉREZ GIL: 2011). Por ello, los Estados

Europeos ahora consideran aceptable una nueva relación estratégica con Rusia. Esta es la idea que subyace en la propuesta de Tratado de Seguridad Europea que formuló el Presidente Medvédev el 29 de noviembre de 2009.

Este nuevo régimen internacional debe servir a los intereses de los Estados Unidos porque garantiza la estabilidad de Europa, no amenaza sus posiciones globales, mantiene a Rusia en el bloque occidental y permite desarrollar una nueva estrategia global de contención de las potencias emergentes con la cooperación de los aliados permanentes y coaliciones *ad hoc*. El objetivo declarado de esta política es evitar a toda costa la formación de un bloque de poder alternativo, como se ha estado planteado en los últimos años. Para los Estados Unidos Rusia es una pieza fundamental de este nuevo régimen pues actúa como cogarante en el mantenimiento del nuevo orden globalizado. Por su parte, a Rusia le permita establecer su propio espacio de influencia sin injerencias externas.

### **El programa estratégico de los Estados Unidos para un nuevo orden globalizado**

El Presidente Obama aprobó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional el 27 de mayo de 2010<sup>22</sup>. El documento reafirma el excepcionalismo americano como polo de la democracia, los derechos humanos y el mercado libre y el indiscutible liderazgo internacional de los Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo constata que el orden internacional ha cambiado, se han generado nuevas dinámicas relacionales, han surgido nuevos competidores que disputan espacios de poder y con los que es preciso entenderse. Por ello, se impone la vuelta a la cooperación en las Organizaciones Internacionales y el establecimiento de nuevas asociaciones con las potencias emergentes. Esto no es nada más que la constatación de la desarticulación del régimen internacional de la posGuerra Fría. Ahora los Estados Unidos ya no pueden regular por sí solos todos los asuntos internacionales. En muchos casos los acuerdos se generan en un nivel intermedio de la estructura internacional en el que interactúan de forma eficiente las potencias emergentes y las potencias regionales, y a los Estados Unidos no les queda otra que adaptarse a las nuevas situaciones. Lo que ocurre realmente es que ya nadie quiere someterse a las reglas americanas y los Estados Unidos tampoco pueden

---

<sup>22</sup> *National Security Strategy. The White House.* Washington, mayo de 2010.

intervenir de forma permanente y en todos los lugares para imponer sus intereses, sencillamente porque no disponen de las capacidades necesarias para mantener su imperio global.

En un ejercicio de realismo político, los autores de la nueva Estrategia de Seguridad Nacional constatan las limitaciones del poder americano y proponen un liderazgo más pragmático y reducido. Los Estados Unidos deben compartir la responsabilidad de los asuntos internacionales con sus aliados, socios e Instituciones Internacionales y, al mismo tiempo, deben establecer nuevos ámbitos de cooperación con potencias alternativas que les permitan actuar en espacios a los que no pueden llegar por sí mismos. Se trata del retorno a la política exterior multilateral de la Administración Clinton pero reteniendo nominalmente la capacidad de actuar unilateral cuando no sea posible alcanzar los objetivos con la participación de terceros. En las nuevas dinámicas de relación que impone el sistema internacional globalizado los Estados Unidos también deben aprovechar las oportunidades de cooperación con adversarios potenciales para la resolución de conflictos en asuntos o espacios concretos en los que no pueden aplicar solo su poder. En una constatación de los profundos cambios acaecidos en la posGuerra Fría, se concede gran importancia a los actores no estatales puesto que la diversificación e incremento en el número de actores internacionales permite nuevas combinaciones, nuevas asociaciones y nuevas coaliciones para aprovechar al máximo las capacidades de poder disponibles. Así, un cambio en las partes del sistema es aprovechado por la gran potencia para mantener su posición en la estructura internacional.

Pero, ¿cuáles son las amenazas a las que tienen que hacer frente en el nuevo escenario global? Todos los documentos de seguridad insisten en que la proliferación continúa siendo la principal amenaza, pues la posesión de armas de destrucción masiva se extiende también a actores no estatales. El terrorismo pasa a ser "una entre muchas otras" amenazas. El nuevo documento se aparta de las tesis de la guerra global antiterrorista lo que no obsta para que Al-Qaeda sea considerado un objetivo prioritario que hay que "perturbar, dismantelar y derrotar". La criminalidad organizada transfronteriza, la interrupción de los medios de transporte y de energía, el ataque a las infraestructuras básicas, a los recursos espaciales o al ciberespacio son amenazas que deben ser enfrentadas de forma directa por lo que los organismos y agencias de seguridad federales deben disponer de los medios y la preparación para enfrentarlos con éxito. Nos hallamos ante una

extensión del concepto de seguridad nacional que incluye la seguridad interior y la protección de la población civil en caso de desastres naturales o pandemias. Se debe recordar en este punto que en mayo de 2009 el Presidente Obama aprobó la integración de los Consejos de Seguridad Nacional y de Seguridad Interior en un único organismo federal. La Estrategia de Seguridad Nacional pone énfasis en la protección de los servicios e infraestructuras públicas en caso de emergencias naturales o derivadas de la acción humana y el fortalecimiento de la cooperación entre las todas las instituciones públicas y las empresas privadas. Estos aspectos de la seguridad se funden en la noción de *recuperación*, esto es, la capacidad que debe tener la sociedad para recobrar el funcionamiento normal de los servicios públicos y asistenciales en caso de graves crisis naturales o humanas, enfoque que ya figuraba en las estrategias de seguridad británica y francesa (Enseñat y Berea: 2009).

El documento dedica un apartado específico al uso de la fuerza, lo que, en palabras de Arteaga (2010), representa "un reflejo de una cultura estratégica sin complejos". Los autores han tratado de enfatizar el abandono de las acciones preventivas pero, al mismo tiempo, insisten en retener la facultad de recurrir de forma unilateral a la violencia cuando sea necesario para defender el país, sus intereses o a los aliados estratégicos. Para ello es necesario mantener las máximas capacidades en todos los ámbitos incluido el mantenimiento de unas fuerzas de disuasión capaces. En un enfoque global de la seguridad se deben fortalecer los sistemas de orden y cooperación y la participación en las Organizaciones Internacionales. El gobierno americano respalda ahora el principio de las Naciones Unidas de responsabilidad de proteger pero que debe ser ejercido de forma colectiva, así se cita expresamente a la Alianza Atlántica y al Consejo de Seguridad y, en su defecto, mediante acuerdos multilaterales, incluido el recurso a la fuerza cuando esté en peligro la seguridad internacional.

Ante la constatación de la falta de capacidades suficientes, la Estrategia de Seguridad Nacional abre el debate sobre la relación entre los recursos disponibles y los objetivos propuestos. El poder militar, la competitividad económica, la comunicación estratégica, las capacidades de inteligencia y el modelo social conforman el poderío internacional de los Estados. Por ello, los autores del documento constatan que se ha producido una reducción sustantiva en los niveles de bienestar, educación, capital humano y ventaja tecnológica, lo que pone de manifiesto el "desfondamiento del liderazgo americano" (Arteaga: 2010). La Estrategia de

Seguridad Nacional propone un período de transición para reequilibrar las prioridades y reordenar los instrumentos de acción exterior. Ahora se trata de reducir el papel de las Fuerzas Armadas, reforzar las alianzas de seguridad globales, forjar nuevas asociaciones regionales, aumentar las capacidades de planeamiento de todos los departamentos y agencias que contribuyen a la seguridad y uso eficiente de los recursos presupuestarios en manos de los organismos y agencias federales. El objetivo es mantener el liderazgo internacional de los Estados Unidos durante mucho tiempo (Friedman: 2010).

### **El ajuste de las políticas: política exterior y seguridad nacional**

Una de las primeras decisiones del Presidente Obama fue mantener en el cargo como Secretario de Defensa a Robert Gates, que había firmado la Estrategia de Defensa Nacional en junio de 2008, documento en el que se fijan los objetivos estratégicos, cómo alcanzarlos y las directrices para el planeamiento estratégico y los procesos de decisión de la defensa<sup>23</sup>. Por tanto, ha sido también el responsable de la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 1 febrero de 2010 que sustituye al documento anterior de 2006. En este documento se establecen los objetivos estratégicos y las amenazas potenciales a la seguridad exterior a medio plazo que deben enfrentar los Estados Unidos. Además, se exponen la estrategia del Departamento de Defensa, la estructura de las fuerzas militares, los planes de equipamiento y modernización, las infraestructuras y el presupuesto de defensa, lo que lo hace que sea considerado el documento público oficial más importante para conocer la estrategia de seguridad de los Estados Unidos<sup>24</sup>.

La Revisión de la Defensa de 2010 tiene por objetivo compensar las capacidades y la organización de la fuerza y completar la reforma de las estructuras y procesos del Departamento de Defensa, proceso que se ha denominado genéricamente "transformación" (Boot: 2005). La finalidad anunciada es proporcionar los mejores medios, la mejor formación y

---

<sup>23</sup> *National Defense Strategy*. Departamento de Defensa. Washington, junio de 2008, en línea:

[http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/national-defense-strategy\\_2008.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/national-defense-strategy_2008.htm)

<sup>24</sup> *Quadriennial Defense Review Report*. Departamento de Defensa. Washington, 1 de febrero de 2010.

entrenamiento al personal y a las fuerzas de combate. Para ello se determinan seis áreas de misión consideradas clave:

- la defensa de los Estados Unidos y el apoyo a las autoridades civiles;
- las operaciones contrainsurgentes, de estabilización y antiterroristas;
- el incremento de las capacidades de los aliados, la disuasión y derrota de los agresores en los conflictos denominados "anti-acceso", en una referencia directa a China y al desarrollo de sus capacidades que pueden llegar a limitar la acción americana en el sudeste asiático;
- la contraproliferación y la capacidad para operar con contundencia en el ciberespacio tanto con acciones defensivas como ofensivas. Esta es la gran novedad que introduce la Revisión de la Defensa de 2010 y responde a las iniciativas que ha adoptado recientemente el Departamento de Defensa con la creación de un nuevo Mando del Ciberespacio. El Subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos James Miller expresó en una conferencia en Washington que "durante la década pasada hemos visto que la frecuencia y sofisticación de las instrucciones en nuestras redes aumentan (...) Nuestros sistemas son atacados cientos de veces al día". Los actos agresivos en el ciberespacio cubren un amplio tipo de acciones, desde el espionaje a la introducción de datos falsos en la red, que constituyen una verdadera guerra, así que "el potencial de respuesta no se limita al mundo cibernético". Por su parte, el general Keith Alexander informó al Congreso que el nuevo Mando no se limitará a acciones defensivas sino que estará preparado para desempeñar, si fuera necesario, una guerra ofensiva contra cualquier agresión a la seguridad de los Estados Unidos —¿quizás estaba realizando una advertencia sobre el Stuxnet...?—.

En la Revisión de la Defensa se establecen tres escenarios para el empleo de la fuerza armada:

- 1) Una operación principal de estabilización, disuadir y derrotar a una potencia regional y prestar apoyo a las autoridades civiles en respuesta a un evento catastrófico en los Estados Unidos.
- 2) Disuadir y derrotar a dos agresores regionales al mismo tiempo que se mantiene en estado de alerta a las tropas en los Estados Unidos y en las bases en el exterior.

3) Una operación principal de estabilización, una operación de disuasión de larga duración, una misión de contrainsurgencia de tamaño medio y un apoyo reforzado a las autoridades civiles en los Estados Unidos.

En concordancia con la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la Revisión de la Defensa insiste en la importancia de las relaciones con los aliados clave. Se realiza un análisis de las zonas del mundo donde se encuentran en juego intereses estratégicos americanos y se confirma la visión de la Alianza Atlántica como el mecanismo de seguridad más importante a escala global. Ahora bien, el mismo documento considera también indispensable la cooperación con Rusia para afrontar los riesgos comunes a la seguridad global. Por el contrario, China aparece como un Estado falto de transparencia, un poder que ya desafía la supremacía americana en el sudeste asiático y que puede afectar de forma directa a sus intereses estratégicos en el Pacífico (Bush y O'Hanlon: 2007; García Segura: 2007; Balme y Sabbagh: 2008; Martín: 2010). Pero no solo en esta región puesto que ya es imparable la ascensión de China en América del Sur y en África, tanto como para justificar la creación en febrero de 2006 de un nuevo Mando estratégico de los Estados Unidos para África, el *AFRICOM* (García Cantalapiedra: 2007)<sup>25</sup>. Las crecientes diferencias comerciales y financieras están afectando al esquema de seguridad regional y pone sobre la mesa el inicio de una política de contención con China similar a la que se aplicó a la Unión Soviética a partir de 1971.

Los Estados Unidos han reforzado la cooperación con Japón en el marco de los acuerdos de defensa de la posguerra mundial y que son el fundamento de la presencia permanente americana en el Pacífico Occidental (Arteaga: 2007), y se han mejorado sustancialmente las relaciones de seguridad con Corea del Sur. En esta línea, el Secretario de Estado Robert Gates y su homónimo coreano Kim Jang-Soo firmaron el 23 de febrero de 2007 un importantísimo acuerdo por el que los Estados Unidos transferirán el mando de las fuerzas militares en tiempo de paz y de guerra a partir del 17 de abril de 2012, actuando las fuerzas americanas como apoyo de las Fuerzas Armadas coreanas en caso de agresión. Este acuerdo de defensa se complementó poco después (2 de abril de 2007) con un nuevo Acuerdo de Libre

---

<sup>25</sup> Para conocer las estrategias chinas para superar el cerco americano, véase a Liang y Xiangsui (2003).

Comercio. Por el contrario, China y otros países observan con preocupación las crecientes capacidades militares de Japón y Corea del Sur, lo que obliga a plantear la existencia de una carrera de armamentos en la región. China aspira a disponer de una flota de guerra con capacidades para superar la denominada "primera cadena de islas" y poder alcanzar zonas alejadas del Pacífico, Océano Índico y Golfo Pérsico (Gómez de Ágreda: 2010). Estas aspiraciones chinas son contrarrestadas por las iniciativas en materia naval, de defensa aérea y de defensa antimisiles de Japón y Corea del Sur, y que son apoyadas firmemente por los Estados Unidos (López Rodríguez: 2010). Pero no solo estos Estados efectúan avances en sus capacidades militares, también aliados estratégicos de los Estados Unidos en la región están realizando importantes esfuerzos presupuestarios en favor de sus Fuerzas Armadas como son Australia, India o Malasia, lo que es más llamativo, precisamente, en un contexto de crisis económica y financiera mundial.

El Departamento de Defensa ha procedido al redespiegue de las fuerzas militares en el exterior. El primer paso ha sido la reducción de la presencia permanente en Europa, tan claro tienen en Washington que ya no son necesarias grandes unidades mecanizadas para la defensa europea. De forma equivalente se ha desatado un incremento de las capacidades de disuasión y de respuesta rápida en el Pacífico. En Oriente Medio se ha procedido a desviar recursos y fuerzas de combate de Irak a Afganistán y a tener una presencia permanente en África. Finalmente, se ha renunciado a mantener un despliegue avanzado significativo en América Latina. Los responsables del Departamento consideran que las guerras de Irak y Afganistán, como "nuevas guerras" de la globalización (Kaldor: 2010), exigen procesos y mecanismos innovadores y eficientes, por ello proponen cuatro áreas de reforma ineludibles:

- apoyo integral a la seguridad de los Estados considerados clave para los intereses estratégicos de los Estados Unidos;
- mejora en la gestión de los programas de adquisiciones de defensa;
- fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa;
- y,
- reforma del sistema de control de las exportaciones de modo que facilite y no impida la cooperación con los aliados clave, compartir tecnologías y avanzar en la interoperabilidad con las Fuerzas Armadas de los aliados y socios estratégicos.

Precisamente en el desarrollo de las capacidades de combate la Administración Obama ha aprobado la suspensión o la cancelación de programas de defensa con la finalidad de ajustar los presupuestos a las capacidades económicas actuales del país. En la Revisión de la Defensa de 2010 se enfatiza que en las interminables guerras de Afganistán e Irak no se han alcanzado los objetivos estratégicos planteados, y ello a pesar de los ingentes recursos empleados. Por ello, aunque no se diga con esta contundencia, como parte del programa de austeridad federal el Presidente Obama ordenó la retirada de Irak a partir de agosto de 2010 dejando 50.000 efectivos en el país para que apoyen y sostengan al Ejército iraquí. En cuanto a Afganistán, el Presidente Obama informó de los planes de despliegue en el discurso en la Academia Militar de West Point el 1 de diciembre de 2009 que incluían un incremento sustancial de la contribución de los aliados europeos de la Alianza Atlántica en personal y medios. Este llamamiento tuvo escaso éxito, lo que pone de manifiesto una vez más la incapacidad de los Estados Unidos para controlar a sus propios aliados.

### **La disuasión nuclear como factor de mantenimiento del régimen de seguridad**

Como expone la propia *Revisión de la Defensa de 2010*: es necesaria una redistribución de los recursos hacia capacidades que permitan "prevaler en las guerras de hoy" y "preparar las del mañana". Dicho esto, y a pesar de las reiteradas declaraciones presidenciales en pos de un "mundo libre de armas nucleares", la Administración Obama considera que las limitaciones presupuestarias no afectan a las capacidades nucleares.

En la *Revisión de la Postura Nuclear*, hecha pública el 6 de abril de 2010, se afirma que los Estados Unidos "no desarrollarán más cabezas nucleares"<sup>26</sup>. Pero, claro, esto no implica ni muchísimo menos que no se desarrollen programas de extensión de la vida operativa de las armas existentes. Por ello, de forma ladina, el mismo documento afirma que "solo usaremos componentes basados en diseños probados plenamente y no se asignarán nuevas misiones o capacidades militares" a estos armamentos. El documento recomienda en concreto tres proyectos de producción

---

<sup>26</sup> *Nuclear Posture Review Report*. Departamento de Defensa. Washington, abril de 2010.

de cabezas nucleares –modernización de las ojivas W76, B61-12 y W78–. Para el reemplazo de los núcleos de plutonio para armas nucleares el Laboratorio Nacional de Los Álamos tiene asignada una partida presupuestaria de 1.860 millones de dólares hasta 2015 ampliable en función del desarrollo de los trabajos. El programa de extensión de vida operativa hasta 2030 de los misiles estratégicos basados en tierra Minuteman III dispone de un presupuesto de 7.000 millones de dólares; además, está previsto que en el ejercicio fiscal 2011-2012 se inicien los estudios para un nuevo ICBM que deberá entrar en servicio entre 2030 y 2040. En lo que toca a la flota de bombarderos estratégicos, en 2009 se autorizó un programa de actualización de los radares de los bombarderos B-2 por 1.200 millones de dólares y la Postura Nuclear prevé invertir otros 1.000 millones de dólares en cinco años para la modernización de los aviones. En el componente submarino se han producido cambios importantes: la Revisión de la Postura Nuclear recomienda mantener 14 submarinos estratégicos (SSBN) pero se prevé la baja de dos unidades durante la presentada década; el redespigüe de la flota de SSBN –8 unidades en el Pacífico y 6 en la costa atlántica–; el programa de adquisición hasta 2012 de 108 misiles Trident D5LE de 4.000 millones de dólares; y el inicio de los estudios para una nueva flota de SSBN, cuya construcción se espera comenzar en 2019 con entregas hasta 2033 y un presupuesto récord de 80.000 millones de dólares.

¿Por qué este énfasis en los programas de modernización nuclear precisamente en un período de grave crisis económica y financiera global? La respuesta es sencilla: los arsenales estratégicos mantienen toda su razón de ser para la existencia de las grandes potencias y son un elemento esencial de la estructura del orden globalizado, su dispersión implicaría inevitablemente un cambio de régimen.

Los Presidentes Obama y Medvédev declararon conjuntamente el 1 de abril de 2009 que para alcanzar "la paz y la seguridad en un mundo libre de armas nucleares" se necesita una estrategia que reduzca las amenazas. ¿Qué significa esta declaración? Pues que los mandatarios de las dos grandes potencias militares están de acuerdo en el mantenimiento de un estricto régimen de no proliferación nuclear, que no permitirán que otros Estados más allá de los actualmente poseedores se doten con armas nucleares u otras de destrucción masiva. Como dice la Declaración Conjunta: "hemos comprometido a nuestras dos Naciones a lograr un mundo libre de armas nucleares; aunque reconocemos que este

objetivo a largo plazo requiere un renovado énfasis en las medidas para el control de armamentos y la regulación de conflictos, y su plena aplicación por todas las naciones interesadas"<sup>27</sup>. Para alcanzarlo, paradójicamente, las grandes potencias deberán mantener sus capacidades de disuasión intactas y, al mismo tiempo, desarrollarán nuevos sistemas de defensa contra misiles estratégicos, potenciales portadores de armas de destrucción en masa.

Pues bien, en la Revisión de la Postura Nuclear de 2010 los responsables del Departamento de Defensa definen cuatro tipos de amenazas: que un grupo terrorista adquiera un arma nuclear y la detone en una ciudad; la detonación accidental, no autorizada o intencional de cualquiera de las 23.000 armas nucleares diseminadas en nueve países; el acceso de nuevos Estados a las armas nucleares; y el deterioro del régimen de no proliferación nuclear acordado entre las grandes potencias. Con su rechazo a la cooperación multilateral y las continuas amenazas de respuesta militar a todos aquellos regímenes que consideraba hostiles y capaces de adquirir armas nucleares la Administración Bush cosechó sonados fracasos (Arroyo Lara, Pérez Gil y Garay Vera: 2008): en la primera década del siglo las amenazas aumentaron, se incrementó el riesgo de terrorismo nuclear, los Estados Unidos, Rusia y Gran Bretaña adoptaron políticas de empleo de armas nucleares para atacar objetivos convencionales y Corea del Norte realizó sus primeras detonaciones nucleares (9 de octubre de 2006 y 25 de mayo de 2009); como consecuencia de todo ello se produjo un debilitamiento del régimen internacional de no proliferación (Cirincione: 2010).

La nueva Administración considera que las amenazas nucleares están entrelazadas. De ello deducen que recortes significativos en los arsenales nucleares de las grandes potencias pueden contribuir a generar una nueva dinámica de cooperación internacional entre los Estados miembros del Tratado de No Proliferación y acercar a aquellos que todavía se encuentran fuera de él. El objetivo declarado es mantener seguros y proceder a la reducción sistemática de los materiales peligrosos almacenados, lo que contribuirá de forma significativa a reducir la probabilidad de que grupos terroristas roben o detonen un arma nuclear. El plan se basa en una reducción global de las armas nucleares y su función en las estrategias de seguridad nacional, la protección de los

---

<sup>27</sup> "Obama y el presidente ruso Medvédev anuncian nuevo plan control de armamentos».

materiales nucleares y la prevención de que surjan nuevos Estados nucleares –singularmente Irán, y revertir el programa nuclear de Corea del Norte–. El Presidente Obama ha establecido la parte de la contribución de los Estados Unidos a este plan global:

- la ratificación por el Senado del Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares de 1996 y del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START);
- un acuerdo sobre el plan conjunto propuesto por el Presidente en la Cumbre de Seguridad Nuclear de Washington (Lara: 2009);
- el apoyo a todos los trabajos de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación (Cirincione y Bell: 2010)<sup>28</sup>; y,
- la formulación de una nueva declaración de política nuclear de los Estados Unidos.

En un ejercicio de transparencia, el Departamento de Defensa hizo público el 3 de mayo de 2010, por primera vez desde el inicio de la era nuclear, el número total de armas de que disponen los Estados Unidos: 5.113 ojivas nucleares. Hay que decir que se trata de un volumen mucho más reducido de lo que estimaban hasta ahora los analistas en la materia (Norris y Kristensen: 2010). Según estas fuentes en enero de 2010 los Estados Unidos mantenían 2.468 ojivas nucleares operacionales: 1.968 ojivas estratégicas desplegadas en 798 plataformas de lanzamiento y 500 ojivas no estratégicas, unas 2.600 en reserva y entre 3.500 y 4.500 almacenadas en espera de su desmantelamiento.

La Revisión de la Postura Nuclear de 2010 introduce nueva declaración de política nuclear: "el propósito fundamental de las armas nucleares, que continuará existiendo como tal, es detener un ataque nuclear contra los Estados Unidos, nuestros aliados y socios". El Secretario de Defensa Robert Gates explicó que el término *propósito fundamental* significa que las armas nucleares se conciben como último recurso, por ello en la Postura Nuclear se proclama que "los Estados Unidos no usarán ni amenazarán con usar armas nucleares contra un Estado no nuclear que sea parte del TNP y que se conduzca conforme a las obligaciones de no proliferación nuclear". Según el Secretario de Defensa "no emplearemos armas nucleares contra un Estado no nuclear, que ataque con armas químicas o biológicas"<sup>29</sup>. Entendámoslo bien: en

---

<sup>28</sup> "Remarks at the Review Conference of the Nuclear Non-proliferation Treaty», 3 de mayo de 2010.

<sup>29</sup> *Nuclear Posture Review Report*, p. 16.

modo alguno se desvirtúa el papel disuasorio que las armas nucleares juegan frente a un ataque convencional o con armas químicas o biológicas. Esto es así porque en un sistema global crecientemente inestable las grandes potencias siguen considerando a las armas nucleares como elemento clave para disuadir y, en su caso, detener un ataque que pueda poner en peligro su existencia –dejemos de lado la idea de que esta garantía se extiende también a los aliados estratégicos cuando existe un consenso absoluto entre las grandes potencias del sistema–.

El planeamiento estratégico americano para el uso de las armas nucleares contempla seis adversarios potenciales: Rusia, porque el papel lo exige, China, Corea del Norte, Irán, Siria y un ataque terrorista en connivencia con un Estado nuclear (Kristensen: 2010a). El *OPLAN 8010-08 Disuasión Estratégica y Ataque Global*, autorizado en febrero de 2008 y actualizado en febrero de 2009, contiene un elenco de planes de ataque contra los adversarios definidos en la Postura Nuclear. El documento no hace referencia al despliegue nuclear americano en Europa, asunto que se simula dejar en manos de la propia Alianza Atlántica que deberá decidir sobre el futuro de las armas nucleares en la estrategia aliada (Muñoz García y Ortiz: 2010; Pomper, Potter y Sokov: 2009), pero que los Estados Unidos también resolverán de forma bilateral con Rusia.

Conforme a los tiempos establecidos para permitir que se publicarán los diferentes documentos de seguridad nacional, política de defensa y política nuclear de ambas potencias conforme al programa consensuado previamente, los negociadores rusos y americanos cerraron a finales de marzo de 2010 las negociaciones sobre reducción de arsenales estratégicos con un acuerdo que sustituye al primer START, aprobado en julio de 1991 (Orlov y Trushkin: 2010). Un año después de la aclamada Declaración Conjunta sobre un mundo libre de armas nucleares, los Presidentes Obama y Medvédev plasmaron por escrito en Praga el nuevo Tratado de Medidas para la Sucesiva Reducción y Limitación de Armamentos Estratégicos (8 de abril de 2010). El Tratado impone una reducción del treinta por ciento de los arsenales actuales durante un período de siete años, aunque la vigencia del mismo se extiende a diez años. De este modo, los arsenales estratégicos de ambas potencias deberán mantener un máximo de 1.550 cabezas nucleares y 800 sistemas de lanzamiento, pero solo 700 desplegados. ¿Estas obligaciones suponen un coste para los Estados Unidos en términos estratégicos? Según la Revisión de la Postura Nuclear de 2010, se

mantendrán aproximadamente 1.500 cabezas estratégicas desplegadas en 700 sistemas de lanzamiento, entre misiles estratégicos, misiles lanzables desde submarinos y bombarderos de largo alcance, por lo que la fuerza estimada por el Departamento de Defensa se ajusta perfectamente a las previsiones del nuevo START, como no podía ser de otra manera (Kristensen: 2010b). Nos hallamos, por tanto, ante un acuerdo para mantener el *statu quo* entre las grandes potencias en conexión con el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Prohibición Total de Ensayos Nucleares, de modo que no puedan surgir otros poderes nucleares que se les opongan.

## **Conclusiones**

Los cambios fundamentales y dinámicos que se han sucedido en las relaciones internacionales durante las dos últimas décadas han planteado nuevos desafíos y amenazas a los intereses de las grandes potencias. La pérdida de la supremacía política y económica de los Estados Unidos, los intentos de imponer los sistemas de orden y cooperación occidentales en un mundo que ya no es unipolar y la existencia de regímenes de composición limitada que han desplazado al Consejo de Seguridad de la ONU, han debilitado la estructura internacional.

La tendencia de los responsables de la política exterior de las grandes potencias a recurrir a acciones unilaterales desestabiliza el orden internacional, provoca tensiones y potencia que surjan nuevas carreras de armamento regionales. Por ello, Rusia, China, India y también Brasil tratan a estructurar un sistema multipolar que refleje la variedad de centros de influencia actualmente existente.

Mientras se consigue un nuevo concierto entre las grandes potencias y las potencias emergentes, los Estados Unidos y Rusia han acordado un nuevo régimen de seguridad por el que se regulan los principios básicos, las reglas y los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos y en relación con el resto de potencias. Una vez más, la lucha por el poder y los recursos se resuelve por el acuerdo entre las grandes potencias del sistema internacional.

# La política exterior bolivariana: ideas, naturaleza y carácter

---

Rafael Rincón

## Introducción

La política exterior venezolana de los últimos doce años se ajusta cabalmente a un ideario decididamente revolucionario que, aunque combina elementos y hechos en apariencia contradictorios e incoherentes, no es una mera secuencia de ligeras improvisaciones. Al contrario, tiene y siempre tuvo, para el corto, el mediano y el largo plazo, objetivos y planes muy claros y ambiciosos justificados por un ideal que ha inspirado el proceso político desde antes de la llegada al poder de La Revolución Bolivariana en febrero de 1999.

De hecho, la política exterior es precisamente uno de los aspectos más elaborados e importantes del proyecto chavista, virtualmente carente de esencia y sentido sin las proyecciones y pretensiones internacionales planteadas desde los primeros programas. Y tan evidente es esto, que la conducta internacional venezolana ha demostrado que los objetivos estratégicos —y, en suma, los fines últimos de la Revolución Bolivariana, tanto nacionales como internacionales— son irrenunciables. Caracas, en la medida en que las circunstancias de poder así lo permitan, trabajará obstinadamente para cumplirlos.

Está claro que suena exagerado y poco realista pensar en una política exterior movida sin vacilaciones por ideales socialistas y bolivarianos, especialmente en estos tiempos en los que se cree que las ideologías han "pasado de moda", que quedaron atrás con el fin de la Guerra Fría y que hoy sólo los intereses inciden verdaderamente en las decisiones políticas. A propósito del caso venezolano, no han faltado hechos que parecen derribar la tesis de la ideología como uno de los indiscutidos pilares de la diplomacia chavista.

Un argumento típico y ampliamente difundido tiene que ver con el fluido e ininterrumpido suministro de petróleo venezolano al "enemigo imperialista", los Estados Unidos. Un ejemplo: aún cuando Chávez reiteradamente atacó a la Casa Blanca y señaló al presidente George W. Bush como "genocida y asesino", jamás

cesó el flujo de petróleo hacia el norte y de petrodólares hacia el sur. Es decir, la solidaridad con "los pueblos oprimidos y azotados por el Imperio" no se concretó jamás con medidas firmes, como bien hubiese sido tratar de "poner en aprietos" a Washington en medio de la guerra y no "colaborar con el genocidio y la intervención imperialista".

El discurso antiimperialista ha sido característico del Gobierno Venezolano durante los últimos tiempos, y mucho más desde los sucesos de 11 de abril de 2002, cuando se acusó a Washington de haber intentado derrocar al presidente Chávez. Pese a todo esto, ni traspies ni mayores contratiempos han puesto en peligro la provisión energética, por lo que las amenazas de Hugo Chávez lucen como inofensivas exhibiciones de agitación retórica. El "pragmatismo" venezolano, mientras tanto, parece incólume y reacio a ceder ante la pasión ideológica.

Este razonamiento, que no deja de ser lógico desde una visión purista y muy teórica del realismo, es bastante popular, incluso entre internacionalistas, periodistas y políticos. Sin embargo, es superficial y se apoya sobre supuestos y planteamientos teóricos peligrosamente simplificados, sólo parcialmente ciertos o erróneamente interpretados o ambos a la vez. Los siguientes son quizás los más destacados:

- Que pragmatismo e ideología son absolutamente excluyentes.
- Que ser "ideológico" equivale a ser "dogmático" o, dicho de otro modo, significa apegarse letra por letra y religiosamente a los principios, valores y métodos de la ideología que se propugna (de manera que ceder a intereses económicos sería algo indudablemente "pragmático").
- Que, a fin de cuentas, son el interés y el poder, así como las circunstancias en que convergen, los determinantes por excelencia de la política en general y de la exterior en particular.
- Que, habida cuenta de lo anterior, la ideología sería una suerte de treta política para ganar la simpatía de masas y aliados; ocultar las verdaderas intenciones de las personas, partidos o gobiernos; o, en último caso, legitimarlas y justificarlas.

El propósito de esta ponencia es doble: conocer el caso específico venezolano y, con ello, contradecir las anteriores creencias. Se secciona la tesis en tres puntos a saber:

1) La política exterior venezolana obedece fielmente a la ideología de la Revolución Bolivariana, que es un complejo filosófico-

político de creencias, principios y valores del socialismo, del bolivarianismo y de otras fuentes. Su puesta en práctica implica una ruptura drástica en la historia reciente porque responde a un proyecto político que no es, ni en lo nacional ni en lo internacional, la continuidad del que durante cuarenta años y hasta 1998 rigió en Venezuela.

2) Los objetivos estratégicos de la Revolución Bolivariana son hemisféricos y globales. Convergen en la formación de un bloque de poder de naciones latinoamericanas y caribeñas con sistemas políticos afines y comprometidas con la lucha antiimperialista. El fin último es impulsar la transición global hacia un mundo multipolar libre de la hegemonía estadounidense. Este desarrollo sería irreversible y Venezuela el epicentro revolucionario, primero para alcanzar la unidad suramericana y luego para extenderla al resto de la región. El rol motriz y protagónico venezolano requiere un Estado-actor libre de las ataduras, incertidumbres e inesperados giros de la democracia representativa, sistema en que las decisiones se toman en espacios plurales y el poder está sujeto a la alternancia periódica.

3) La política exterior venezolana es dogmática e inflexible en lo estratégico y altamente pragmática en lo táctico, ofreciendo la flexibilidad necesaria para replegarse, desviarse o retroceder momentáneamente sin renunciar a los objetivos estratégicos.

Trataremos en esta ponencia cada uno de estos tres puntos, no con el detalle que realmente merecen, pero sí de una forma sintética y capaz de mostrar el cuadro panorámico. La idea de esta ponencia es compartir una experiencia de investigación y mostrar, aunque sea superficialmente, la aplicación de un modelo teórico y de algunos conceptos para comprender la relación ideología-política exterior en el caso específico de La Revolución Bolivariana.

### **Ideología, transición y política exterior**

La ideología no es demasiado popular entre los analistas de Relaciones Internacionales. A lado de los intereses y de los factores de poder, con suerte si se la considera una influencia secundaria, casi una mera referencia, cuando no absolutamente irrelevante. Es que en la Academia son bien cotizados los análisis científicos con bien armadas mediciones matemáticas y estadísticas. Y, ciertamente, medir con precisión cómo la ideología

influye en los hechos políticos es difícil, por no decir virtualmente imposible.

Refiriéndose a las muchas teorías y métodos que el hombre ha creado para explicar lo que le rodea, Isaiah Berlin (1996) expuso en *On Political Judgement* que, en la práctica, no todo puede ser captado por las ciencias. Y le preocupaba, como a Karl Popper en su momento, el abuso de los métodos de las ciencias naturales para explicar las cuestiones sociales, entre las que cuentan las políticas, claro está. No pensaban que éstos deformaran la realidad o fueran irremediablemente inútiles, sino que tenían insuperables limitaciones para captar con fidelidad perfecta el complejísimo conjunto de hechos y datos constantemente cambiantes de cada situación particular.

George Kennan, célebre historiador y politólogo, pero mejor conocido como uno de los diplomáticos estadounidenses más influyentes de todos los tiempos, reconoció el rol de la ideología en las relaciones internacionales cuando escribió, en 1947, *The Sources of Soviet Conduct*. Tratando de explicar su "personalidad política", Kennan elaboró un "perfil psicológico" del poder soviético y advirtió que, si bien era difícil trazar la interacción entre la ideología y las circunstancias del poder, así como saber el peso relativo de ambas cosas, era preciso intentarlo si se quería comprender la conducta oficial soviética. Kennan no sólo lo hizo, sino que, además, su magistral exposición sustentó la política de contención estadounidense frente a la Unión Soviética y es hoy un clásico de las Relaciones Internacionales.

¿Cómo revelar la huella ideológica en la política exterior venezolana? Una vía es la siguiente: Goldstein y Keohane (1993) proponen seis conceptos clasificados en dos grupos: a) los tipos de creencias, que son las "visiones de mundo", los "principios" y las "creencias causales", y b) las formas en que éstas influyen en la definición de las políticas en general y de la exterior en particular: las "agendas/hojas de ruta" (*road maps*); como "puntos focales" en las situaciones estratégicas en las que no hay un único equilibrio; y mediante la "institucionalización".

Sintetizando exageradamente, a fin de tratar este punto de la manera más sencilla y breve posible, empecemos seleccionando los "principios" y las "creencias causales". Los primeros son ideas de tipo normativo -distinguen lo correcto de lo incorrecto, lo justo de lo injusto, lo bueno de lo malo- y se traducen en doctrinas fundamentales o guías para la acción humana (Goldstein y Keohane: 1993, 9). Las "creencias causales", por su parte, se refieren a las relaciones causa-efecto y proveen a las personas

estrategias para alcanzar sus objetivos, valoradas en la medida en que se ajustan a principios compartidos (Goldstein y Keohane: 1993, 10).

¿Cómo conocer los "principios" y "creencias causales" del Gobierno Bolivariano? Una revisión, exhaustiva o no tanto, de los documentos oficiales los sacará a flote. Los primeros son los que alimentan el Socialismo (bolivariano) del Siglo XXI y las segundas se reducen a una expresión: la revolución nacional e internacional como método y estrategia. Estas ideas están presentes, explícita o implícitamente, en documentos anteriores y posteriores al ascenso de Hugo Chávez al poder como el *Proyecto de Declaración Programática* (1998); la *Constitución Bolivariana* (1999); *Fundamentos Filosóficos de la Nueva Integración del Sur* (2007); el *Libro Rojo del Partido Socialista Unido de Venezuela* (2010) o el *Socialismo del Siglo XXI* de Heinz Dieterich (2007), por mencionar unos pocos ejemplos entre muchos y sin contar los numerosos discursos del presidente y otras tantas fuentes.

Sobre cómo las ideas influyen en la política exterior, mencionamos ya las *agendas* y *hojas de ruta*. Recordemos primero que la ideología, entre abundantes definiciones, es el conocimiento filosófico político convertido en programa político. Es un conjunto de valores, principios y creencias que guía la conducta de las personas, los partidos o los gobiernos y justifica teóricamente sus acciones. Ellas proponen un diagnóstico del mundo y un ideal y están ligadas a la acción, por lo que inspiran planes y programas. En Venezuela, estos son muchos y fácilmente accesibles. Van desde al menos la *Agenda Alternativa Bolivariana. Una Propuesta para salir del Laberinto* (1996) hasta las *Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*, pasando por *La Propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela. Una Revolución Democrática* (1998) y el *Nuevo Mapa Estratégico* (2004), por mencionar apenas un puñado. En estos documentos y en otros están claros los objetivos y planes en materia internacional que, por la naturaleza y el alcance del proyecto de Hugo Chávez, constituyen lo fundamental para la realización del ideal bolivariano de unión de los pueblos de América.

Luego tenemos la "institucionalización": "Una vez que las ideas se convierten en reglas y normas —cuando de institucionalizan— restringen la política pública" (Goldstein y Keohane: 1993, 13). Así, las ideas tienen una influencia profunda y duradera hasta tanto no se produzcan innovaciones. No importa por qué fueron seleccionadas, sino que, una vez institucionalizadas, una vez que éstas conducen a la creación o reforzamiento de ciertas estructuras

organizacionales y normativas, el efecto sobre las políticas es inevitable, aún cuando hayan cambiado los intereses originales (Goldstein y Keohane: 1993, 13).

No es difícil descubrir la huella ideológica en las instituciones venezolanas del periodo chavista, precisamente porque las revoluciones exitosas son las que logran cambiar radicalmente las instituciones, derribando las existentes junto a su marco jurídico y reemplazándolas por las que exige el nuevo esquema ideológico. Para diciembre de 1999 ya se había redactado y aprobado la Constitución Bolivariana que sustituiría a la de 1961 —o "la moribunda", como fue calificada por Hugo Chávez en 1999 durante el acto de juramento como nuevo Presidente de la República—, con lo que Venezuela daba el primer paso hacia la transición político-institucional más importante y revolucionaria de las últimas cuatro décadas.

Respecto de la política exterior, Romero, Romero y Cardozo (2003,163-183), recogen evidencias de este golpe de timón ideológico comparando las constituciones de 1961 y 1999 y revisando las ideas subyacentes que ambas contienen en materia internacional. La democracia, los derechos humanos, la integración y las relaciones económicas y de seguridad son los temas clave de política exterior. En el texto de 1999, lo establecido obedece al nuevo régimen —el democrático participativo en lugar del representativo— y a una visión muy diferente del ideal integracionista, ahora "más bolivariano" y emancipador.

Más tarde, en 2007, el Gobierno Bolivariano intentó reemplazar —que no reformar— la Constitución una vez más para llevar el marco jurídico a un nivel superior. Era una imperiosa necesidad política luego del anuncio del "Socialismo del Siglo XXI" en 2005, pues la Constitución de 1999 quedaba ideológicamente obsoleta. Este texto constitucional no sólo establece el socialismo como ideología oficial de Estado<sup>30</sup>, ilegalizando *de facto* el resto de las corrientes políticas y allanando el camino a un sistema de partido único, sino que además expone sin rodeos ni adornos la vocación expansionista de lo que se denomina "Proyecto Grannacional", marcando en la política exterior un fuerte carácter bolivariano y antiimperialista.

Aunque no pudo oficializarse la nueva Carta Magna socialista, gracias a la derrota del chavismo en el referéndum de diciembre de

---

<sup>30</sup> *Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (16 de agosto de 2007). Véanse, por ejemplo, los artículos 70, 112, 158, 299 y 318.

2007, el proceso no se ha detenido en la práctica ni por un minuto. Basta ver cómo han seguido avanzando los cambios en todo el aparato institucional. Y añadamos que en la institución por excelencia para los asuntos exteriores, la Cancillería, también han ocurrido trascendentales modificaciones en sus principios, normas, funcionamiento y discurso.

Podemos concluir que la política exterior venezolana obedece cabalmente a los postulados del socialismo bolivariano y rompe toda conexión con el proyecto político de los cuarenta años precedentes de democracia representativa. El proyecto chavista, inaugurado en 1999, llegó como un proceso irreversible, tal como insistentemente recuerda Hugo Chávez en sus discursos. Y sus objetivos nunca se limitaron al espacio doméstico porque nunca fue nacional, sino esencialmente internacional.

### **Revolución nacional y revolución internacional: Hacia un mundo multipolar**

Una particularidad interesante de Chávez es la forma cómo, políticamente, se ve a sí mismo. Sus discursos, su actitud y sus aspiraciones no son las de un gobernante latinoamericano promedio porque no se comporta como el presidente de una nación, sino como el líder máximo de un proyecto internacional histórico. Chávez apenas si le habla a los venezolanos. Son "los pueblos del mundo" los destinatarios de su mensaje y, de ellos, especialmente los latinoamericanos. Sus problemas no son los nacionales, sino los regionales, los hemisféricos y los globales. Y cuando la estabilidad de su gobierno pelagra, lo que está en juego es la unión de repúblicas latinoamericanas y caribeñas amenazada por el "enemigo imperialista".

La Venezuela bolivariana no es una nación corriente ni una fracción más en la división política del mundo, sino el epicentro de una revolución decidida a embestir contra el orden geopolítico vigente y contra el sistema económico imperante. La idea de impulsar el orden multipolar mediante la conformación de un bloque regional de poder y de alianzas, coyunturales o duraderas, con actores estatales y no estatales convenientes ha estado siempre en el discurso y en cada movida política.

Aunque de proyectos como la Alternativa Bolivariana para las Américas (hoy Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América o ALBA) se habla al menos desde 2001, el año 2004 es un hito mayor: El *Nuevo Mapa Estratégico* se publica una vez que Hugo Chávez se asegura en el poder, luego del Referéndum

Revocatorio del 15 de agosto y de las elecciones regionales del 31 de octubre. Entre sus diez objetivos, el último era "seguir impulsando el sistema internacional multipolar". Para ilustrar cómo lo haría, Chávez explica el contexto internacional y divide Sudamérica en dos ejes enfrentados: el "del Pentágono" (Bogotá, Quito, Lima, La Paz y Santiago de Chile) y el "Bolivariano" (Caracas, Brasilia y Buenos Aires). "Claro que la estrategia nuestra debe ser quebrar ese eje [el del Pentágono] y conformar la unidad Sudamericana" afirma el Comandante (Harnecker: 2004, 25). Y poco tiempo pasó para que La Paz y Quito se acercaran a él, con o sin intervención venezolana, pero favorablemente a los intereses revolucionarios. El intento en Perú falló con la caída de Ollanta Humala ante García.

Si bien las pretensiones internacionales bolivarianas se hacen más evidentes con estos ejemplos, lo cierto es que aparecen muy tempranamente. Como Romero y Cardozo destacan, el artículo 152 de la Constitución de 1999 establece que la solidaridad internacional "se desarrollará 'con los pueblos en la lucha por la emancipación'" (Romero y Cardozo: 2002, 156). Esto respalda políticamente, como la realidad ha confirmado, a actores subnacionales que asuman una postura revolucionaria o de emancipación frente a sus Estados. De manera que la intervención venezolana en asuntos de otros países –por ejemplo, en procesos electorales– no es caprichosa y está, incluso, constitucionalmente avalada. Seguidamente, el artículo 153 establece que "la República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región (...) "<sup>31</sup>.

El proyecto constitucional de 2007 es aún más explícito cuando habla de la "configuración de un mundo pluripolar, libre de la hegemonía de cualquier centro de poder imperialista, colonialista o neocolonialista (...)"; de la construcción de "un solo un solo proyecto Grannacional, al que Simón Bolívar llamó 'Una Nación de Repúblicas' (...) " y de una fuerza armada bolivariana y antiimperialista<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999), disponible en: <http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>

<sup>32</sup> Véase los artículos 152, 153 y 328 del *Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*.

En resumen, es tomando en cuenta estos planteamientos que debemos entender la conducta internacional venezolana de los últimos doce años. La conflictividad con los Estados Unidos y sus aliados; el estrechamiento de lazos con países como Irán, Libia, Cuba, Bielorrusia y China; el incremento del poder militar venezolano con masivas compras de material a Rusia y la intervención abierta en países de la región para apoyar movimientos afines y desestabilizar gobiernos no amigos, son sólo unas pocas muestras del trabajo venezolano para contribuir a alterar el orden internacional y llevarlo a un esquema multipolar que, a la vez, suponga el decrecimiento del poder estadounidense. Ahora bien, ¿podría actuarse de este modo, libremente y sin molestias inoportunas, con un sistema democrático liberal/representativo? Definitivamente no. Un proyecto político de este corte no puede ser reversible y no tolera fisuras ni interrupciones de ninguna clase. Bien ha hecho Hugo Chávez, desde su lógica, en habituar al venezolano a la idea de que luego de él sólo hay un despeñadero, un negro abismo, y que su predestinada permanencia en el poder, indefinida por cierto, responde a las fuerzas de la historia.

Dos cosas importantes, en lo doméstico, ha hecho el Gobierno para que La Revolución se mantenga en el tiempo —en el largo plazo— y sus objetivos sean alcanzados: a) buscar la reelección indefinida del presidente; y, b) impedir que la oposición frene o dificulte el avance socialista. Lo primero está logrado. Lo segundo ha sido más difícil (aunque desde 2005 hasta 2010 la Asamblea Nacional funcionó virtualmente sin oposición, luego del retiro de ésta de las elecciones advirtiendo sobre lo que consideraban un fraude inminente). Pero la clave está en el funcionamiento del engranaje de poder, diseñado para que produzca sólo lo que La Revolución demanda. Visto en pantalla grande, lo fundamental es que la democracia participativa y protagónica, que por su naturaleza y lógica resulta invariablemente en la concentración de poder en "el único que representa al pueblo", siga rigiendo.

En lo internacional, la democracia participativa y protagónica —o más ampliamente el Socialismo del Siglo XXI, que la contiene junto al modelo económico socialista— debe ser implantada en los estados miembros del futuro bloque de poder. Se hace mediante una ofensiva revolucionaria que, negociando con las dinámicas y las circunstancias locales, ya ha lucido sus fuerzas en los países del Eje Bolivariano. Pero esta empresa no estará jamás completa si no se produce una revolución en los esquemas de integración existentes y en los organismos y foros internacionales necesarios.

El artículo 152 de la Constitución de 1999, entendido qué es democracia en el sentido bolivariano revolucionario del término (participativa y protagónica; plebiscitaria y no liberal/representativa) y que la emancipación de los pueblos es la vía única para lograrla, establece que "la República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales". Esto coincide, por ejemplo, con los esfuerzos para impulsar cambios en las estructuras y en los sistemas de decisión de las organizaciones internacionales (Romero y Cardozo: 2002, 156) y con las incesantes tentativas venezolanas para eliminar la palabra "representativa" de las referencias a la democracia en los principios de la OEA. Lograr el reconocimiento del modelo participativo en los foros de integración y en el máximo organismo hemisférico, o cuando menos reducir las exigencias a mantener una democracia sin apellido, sería un triunfo muy importante.

## **Conclusiones**

Lo expuesto nos demuestra que la Revolución Bolivariana está firmemente resuelta a alcanzar sus fines últimos. De hecho, los ha convertido en objetivos nacionales y permanentes de Venezuela, entre otras cosas, porque el proceso no sería de ninguna manera reversible. Los planes, las instituciones y las políticas garantizarán la continuidad (otra cosa es que se logre) de una revolución destinada por la historia a revertir el orden global contra la hegemonía estadounidense. El proceso revolucionario defiende verdades inconcusas, irrefutables. En su visión del mundo es inflexible y sus pretensiones no son negociables.

Sin embargo, el "enemigo imperialista" es grande. Es la primera potencia mundial. Y por extensión es más grande aún: el mundo capitalista, el "neoliberalismo salvaje global". Y Venezuela, el epicentro revolucionario y emancipador, es un país con inocultables debilidades estructurales, navegando contra la corriente y con el cuello atado al precio del barril de petróleo. En el mundo (más en el desarrollado y globalizado), la economía de libre mercado y la democracia liberal son una tendencia con gran fuerza. En estas circunstancias, La Revolución ha debido hacer concesiones tácticas y moverse zigzagueando, deteniéndose momentáneamente si es preciso. "Mejorar" las relaciones con Colombia, por ejemplo, no significa que el vecino país haya dejado de ser una piedra en el camino de la emancipación bolivariana ni

que las hipótesis de conflicto con él vayan a desaparecer mágicamente. Y sin los petrodólares provenientes de Estados Unidos poco y nada se habría logrado: no habría cómo costear los programas sociales populistas, que garantizan la estabilidad de la democracia plebiscitaria, ni las generosas ayudas a los "pueblos hermanos" de todo el continente.

De manera que tenemos una revolución imparabile... o que fracasará inevitablemente, pero que no se replegará ni mucho menos se reducirá al espacio doméstico. La esencia de la política exterior venezolana de hoy es revolucionaria y expansionista. Su carácter es obstinado, pero con suficiente instinto de supervivencia. Es cierto que se ve debilitada en el tablero internacional de este momento, pero continúa buscando su crecimiento.

# Ucrania en la estrategia occidental y Estados Unidos

---

Olga Lepijina

## Introducción

En el periodo de la presidencia de Bush padre que coincidió con la *Perestroika* y, posteriormente, la desintegración de la Unión Soviética y aparición de nuevos Estados independientes, los círculos gobernantes estadounidenses mostraron mucha cautela hacia las nuevas repúblicas en el proceso de nacionalización. En primer lugar, estaban más seguros interactuando con Gorbachov, el Presidente de la Unión Soviética que Occidente tenía en alta estima; en segundo lugar, siguiendo el estereotipo de identificar a la Unión Soviética con Rusia y percibiendo a sus gobernantes como rusos, los políticos estadounidenses demoraron en darse cuenta que de ahora en adelante en el espacio post soviético aparecieron kazajos, ucranianos o georgianos que insistían en su otredad respecto de Rusia. El armamento nuclear diseminado por el espacio post soviético cayó en las manos de los gobernantes nuevos y desconocidos, que se percibían menos responsables que los dirigentes de la antigua Unión Soviética lo que se reflejó en la lista de nuevas amenazas a la seguridad nacional de los Estados Unidos: el armamento de destrucción masiva en manos de los gobernantes irresponsables de países pequeños puede ser más peligrosos que lo fue en manos de los gobernantes soviéticos.

Esta percepción del espacio post soviético cambió con la llegada al poder del Presidente Clinton quien había criticado a Bush padre por su apoyo a Gorbachov frente a Yeltsin y abiertamente expresaba sus preferencias por el segundo. Los años 1995-2000 de la Administración Clinton se caracterizaron por la regionalización de la política de los Estados Unidos en el espacio post soviético, destacándose en cada región un país que se buscaba convertir en el aliado principal.

En el marco de la estrategia de "*Engagement and enlargement*" declarada por el Presidente Clinton se aumentó el apoyo a la independización de las ex repúblicas y a su transición hacia una sociedad democrática de mercado. Hay que señalar que este apoyo era más bien moral, ya que la ayuda económica a los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) de parte de las agencias gubernamentales norteamericanas fue escasa y muy

puntual, entorpecida además por las negativas del Congreso de los Estados Unidos de gastar los dineros de los contribuyentes en los países vencidos, corruptos, gobernados por tiranos.

En la parte europea de la antigua Unión Soviética, fuera de los países bálticos que no entraron a la CEI, sólo Ucrania podría reclamar el puesto del aliado principal de Estados Unidos: por su territorio, relativa estabilidad interna y los esfuerzos emprendidos desde el principio por sus gobiernos de forjarse una identidad nacional basada en el distanciamiento de Rusia. Otros países de la región no estaban ni cerca del rol de un amigo cercano de los Estados Unidos: Moldova estaba desgarrada por un conflicto territorial disputando también su existencia nacional con los rumanófilos y Rumania misma. Bielorrusia no buscaba un distanciamiento de Rusia, además pronto se encontró gobernada por Lukashenko, rechazado por los Estados Unidos como "el último dictador de Europa".

Ya en el período soviético, en el medio académico norteamericano existía una interpretación de los orígenes de Ucrania totalmente contrapuesta a la predominante en el Imperio Ruso, la Unión Soviética y Rusia actual. Si las elites gobernantes rusas seguían y siguen adscritas al postulado proveniente de los tiempos del Imperio Ruso, según el cual, los rusos, ucranianos (de Pequeña Rusia) y los bielorrusos (de Rusia Blanca) son tres ramas de un pueblo único, los académicos estadounidenses, sobre todo aquellos historiadores de origen ucraniano, se basaban en la teoría de M. Grushevski que diferenciaba Rusia de Kiev, proclamada antecesora de Ucrania, del Principado de Moscú, interpretado como antecesor de Rusia actual. Con eso se planteaba la existencia de dos naciones diferenciadas desde el poblamiento inicial de aquellos territorios y en este contexto todas las formaciones estatales existentes alguna vez en el territorio de actual Ucrania se consideraban por ellos como Estados ucranianos independientes, colonizados, al fin de cuentas, por el Imperio Ruso (Pritsak y Reshetar: 1963; Subtelny: 1980).

Sin embargo, hay que señalar que las elites políticas norteamericanas se basaron en su tratamiento de Ucrania independiente en un enfoque más práctico: el geopolítico. Ya en los años noventa Brzezinski, haciendo la reseña de la situación en el espacio post soviético, plantea la importancia de Ucrania para la política estadounidense. Recomienda a los gobernantes estadounidenses hacer todos los esfuerzos para no permitir la reunificación de Rusia y Ucrania. Esta reunificación significaría, en su opinión, el restablecimiento del Imperio Ruso. En 1993 los

analistas Asmus, Kugler y Larrabee plantearon el concepto de la nueva sociedad estratégica de los Estados Unidos y Europa. Opinaban que en el marco de esta sociedad se debía de elaborar una política constructiva hacia Ucrania consistente en convertir este Estado en un *buffer* estratégico entre Europa y Rusia. "Por la poca certeza de las perspectivas democráticas de Rusia, Ucrania representa la mejor garantía contra posible resurgimiento imperial de Rusia. La adhesión de Ucrania a una confederación encabezada por Rusia cambiaría el balance geoestratégico de toda Europa. Occidente debe ayudar a la europeización de Ucrania, desarrollo de las relaciones más estrechas con Europa Central y su integración en las estructuras paneuropeas y regionales para disminuir la probabilidad de surgimiento de un régimen nacionalista, xenofóbico que podría amenazar a sus vecinos, sobre todo a Polonia." (Asmus, Kugler y Larrabee: 1993)<sup>33</sup>.

La importancia geopolítica de Ucrania corroboró el experto de la Fundación Heritage Ariel Cohen en las audiciones del Congreso de 2001: "La situación geopolítica de Ucrania es clave para Europa Oriental lo que es de gran interés para los constructores del Imperio y anti estadounidenses en las comunidades militar y de seguridad nacional rusa, los que abiertamente plantean la necesidad de establecer la hegemonía en Ucrania en el contexto de la confrontación estadounidense-rusa de suma cero. Ucrania separa a Rusia, que se pone más nacionalista y autoritaria bajo el gobierno de Putin, del acceso directo a las fronteras de Europa Oriental y Central, incluidos los miembros de la OTAN Hungría y Polonia, Europa Suroriental y Balcanes. Ucrania controla también las estratégicas costas norte del Mar Negro cercanas al aliado de la OTAN, Turquía." (Cohen: 2001, 23).

Hay que señalar que los gobiernos ucranianos, en su proceso de construcción nacional trataron, en el primer lugar, de distanciarse de Rusia y se orientaban al Occidente, especialmente a la Unión Europea. Por ello, la predicción sobre la amenaza ucraniana a Polonia nunca se concretó: la enemistad del pasado muy lejano retrocedió ante la necesidad de abrazar el ejemplo de sus vecinos centroeuropeos más exitosos y posteriormente admitidos como iguales en el concierto de Europa. En el marco de "*enlargement*" los Estados Unidos también aumentaron la ayuda económica a

---

<sup>33</sup> Hay que comentar que los gobiernos nacionalistas de Ucrania hicieron todo para distanciarse de Rusia y declaraban su "tradicional" amistad con Polonia.

Ucrania. Según la Ley de Apoyo de la Libertad<sup>34</sup> en 1995-1998 Ucrania empezó a recibir de los Estados Unidos cerca de 230 millones de dólares anualmente ocupando el tercer lugar después de Israel y Egipto. Rusia recibía en el mismo período solamente 100 millones, Armenia, cerca de 90-95 millones, Uzbekistán aproximadamente 22 millones de dólares (Samuilov: 2005, 66).

En julio de 1997 en la Cumbre de Madrid de la OTAN fue firmada la Carta de Sociedad Especial entre la OTAN y Ucrania.<sup>35</sup> Sin embargo, el documento tenía más bien un carácter declarativo: la OTAN no entregaba garantías tangibles a la seguridad de Ucrania prometiendo la creación de un comité de crisis en el caso de una amenaza seria. Otro esfuerzo de crear en el espacio post soviético una organización alternativa a la CEI bajo el liderazgo de Ucrania fue la fundación en 1997 en Estrasburgo de GUAM (más tarde por un tiempo GUUAM-Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaidzhan y Moldova). Ayudando a crear GUAM la Administración Clinton implementaba la idea de un pluralismo organizacional en el espacio post soviético sugerido por Brzezinski. El politólogo ucraniano O. Sushko planteaba que "GUUAM no compite con la CEI, es un intento de contrapeso a la hegemonía natural de Moscú en la Comunidad" (Sushko: 2002). También se esperaba que GUUAM sería una organización internacional donde Ucrania ocuparía el rol de un líder regional. En el año 2003 la Administración Bush empezó a cumplir con su parte del Programa Marco de Cooperación con GUUAM, según la cual los Estados Unidos financiaban el perfeccionamiento de los puestos fronterizos, divisiones de lucha con el narcotráfico y el terrorismo, desarrollo del transporte y comercio en los países de la organización.

A pesar de su acercamiento con Occidente y su búsqueda de ingreso en la Unión Europea y en la OTAN los gobernantes ucranianos no fueron capaces de lograr en su política interna las metas exigidas por los Estados Unidos. La corrupción de los funcionarios estatales y los políticos ucranianos en general fue proverbial. En 1997 en el Congreso de los Estados Unidos se realizaron las audiciones sobre la corrupción en Ucrania, donde se constató que una parte importante de los dineros de la ayuda

---

<sup>34</sup> *International Religious Freedom Act*, disponible en [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ292.105](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_cong_public_laws&docid=f:publ292.105)

<sup>35</sup> *Charter on a Distintive Partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine*, 9 de julio de 1997.

económica norteamericana se robaban por los funcionarios ucranianos<sup>36</sup>. Aunque el Ejecutivo seguía afirmando que Ucrania es un país clave para seguridad europea el Congreso redujo para el año 2001 la ayuda económica a este país hasta 170 millones de dólares al año (Samuilov: 2005, 69).

Para el año 2001, diez años después de la proclamación de la independencia ucraniana, los Estados Unidos expresaban su preocupación sobre el modo en el que se gobernaba Ucrania. En la percepción estadounidense "la alianza de comunistas y oligarcas" destituyó al "Primer Ministro pro occidental y reformista" (Cohen: 2001, 1 y 6) (el futuro Presidente Yushenko). A su vez, el gobierno de Kuchma, Presidente de aquella época, se caracterizaba por los observadores estadounidenses como corrupto y violador de la libertad de expresión "que está a la cabeza de una estructura de poder corrupta y, posiblemente criminal" (Cohen: 2001, 20). Otro defecto del Presidente Kuchma en los ojos de los estrategas estadounidenses fue su supuesto acercamiento con Rusia: "Moscú toma ventaja de la vulnerabilidad de Kuchma para aumentar su influencia en Ucrania. Por ejemplo, en 2001 Moscú y Kiev supuestamente firmaron un acuerdo militar confidencial que daba a Rusia control sobre la planificación militar ucraniana [...] Este acuerdo puede poner en duda la cooperación de Ucrania con la OTAN [...] La Embajada de Ucrania en Washington negó que estos acuerdos fueran firmados. Sin embargo, hay confirmaciones de alto nivel de los políticos ucranianos y analistas occidentales que esto, sí, tuvo lugar. Además los presidentes Kuchma y Putin celebraron en el mes de febrero una cumbre en Dnepropetrovsk. Es la ciudad, donde durante la Guerra Fría la Unión Soviética fabricaba sus [...] misiles balísticos [...] llamados por la OTAN "Satan." ¿Es el símbolo de la respuesta de Rusia al programa de defensa antimisiles más robusta anunciada ayer por el Presidente Bush? Está por verse, si Ucrania sería reintegrada en el Complejo Militar Industrial ruso, como señaló uno de los analistas rusos." (Cohen: 2001, 24). Aquí claramente el experto, llamado a informar al Congreso sobre la situación en Ucrania, se mostró poco objetivo tratando de crear la sensación de amenaza. Mencionaba supuestos acuerdos militares y llamaba al presente los cohetes fabricados en

---

<sup>36</sup> Subcommittee: Foreign Operations, Hearing Date: 04/24/1997, disponible en [happoppar5.000](http://happoppar5.000); hearing title: Part 5, Testimony of Members and Public Witnesses Regarding Ukraine, en: <http://commdocs.house.gov/committees/approps/index.htm>

los tiempos de la Unión Soviética en Dnepropetrovsk, representándolos como respuesta al Sistema de Defensa Antimisiles posterior del Presidente Bush.

Así como vemos, los asesores del Congreso norteamericano y los expertos en el área crearon un cuadro perfecto destacando el valor geopolítico de Ucrania para los Estados Unidos, su rol en la estabilidad europea y trazando una imagen de su situación política. Se señalaba la amenaza que constituiría para la política norteamericana la eventual reunificación de Ucrania y Rusia, lo que en las palabras de Brzezinski y otros autores mencionados significaría la resurrección del Imperio Ruso o la creación de un "cuasi Imperio Ruso". Se destacaba también la importancia de una Ucrania estable y reformada según el patrón occidental, para la estabilidad de Europa Oriental cuyos países, recientemente admitidos en la OTAN, se mostraban temerosos de Rusia.

En lo interno se veía un régimen corrupto de "oligarcas y comunistas" personificado por el Presidente Kuchma. Se le contraponía, en la visión de los analistas estadounidenses, el ex Primer Ministro Yuschenko, visto como un "reformador apoyado ampliamente por la opinión pública". Hay que decir que esta posición de los congresistas estadounidenses coincidía con una campaña desarrollada por la oposición ucraniana bajo el lema "Ucrania sin Kuchma", encabezada por la entonces líder del partido "Batkivschina" (Patria) Timoshenko, dirigentes del Partido Socialista de Ucrania Moroz y Lutzenko y, paradójicamente, el líder de los comunistas Simonenko. Hay que señalar que en los ojos de los estadounidenses Timoshenko no representaba una figura válida para liderar la oposición, ya que la calificaban de corrupta y señalaban entre los aliados cercanos de Kuchma<sup>37</sup>. La destitución de Yuschenko del cargo de Primer Ministro del Gobierno de Kuchma lo convertía en un potencial líder de oposición bien visto por los Estados Unidos

---

<sup>37</sup> "Finalmente de acuerdo a los funcionarios estadounidenses, algunos altos ejecutivos de negocios y aliados políticos de Kuchma se beneficiaron personalmente de la situación presente. La corrupción difundida en el sector energético enriqueció muchos políticos y hombres de negocios ucranianos. Ex Primer Ministro Petr Lazarenko está en la cárcel de California acusado de corrupción [...] La asociada de Lazarenko ex Vice Primera Ministra Yulia Timoshenko, hasta hace poco controladora del sector energético, fue acusada por el Fiscal General de Kuchma con tres cargos por corrupción en enero de 2001 y arrestada en febrero de este año." (Cohen: 2001, 65).

A fines de marzo comienzos de abril de 2004, aún antes del inicio de la campaña presidencial, ya estaban definidos los nombres de los principales candidatos a la presidencia de Ucrania. Uno de ellos, Yanukovich, desde un principio se posicionaba como el candidato del gobierno. Yanukovich, oriundo de la zona carbonífera de Donetsk, una de las regiones rusoparlantes de Ucrania, se consideraba también un candidato pro ruso. Su rival Yuschenko, líder del recién creado y repentinamente masivo movimiento "Nuestra Ucrania", opositor al gobierno, simbolizaba las expectativas de amplios sectores de la sociedad ucraniana que vinculaba todo lo negativo de los primeros años de independencia con la figura de Kuchma y su entorno. El discurso democratizador de Yuschenko resultaba especialmente atractivo para los jóvenes ucranianos. Entre sus seguidores y colaboradores estrechos había gente que se inició en la política bajo el alero de las organizaciones no gubernamentales internacionales. El Departamento del Estado norteamericano, también tenía una opinión positiva del líder opositor.

El politólogo norteamericano Marc Almond (2004) destaca el papel de las ONG en la preparación de la oposición ucraniana. Según este autor, las fundaciones como NED<sup>38</sup> aplicaron en Ucrania el modelo ya aprobado de organización de los movimientos del "poder popular" en Europa Oriental y después en Georgia. El rol fundamental en el apoyo de los movimientos opositores ucranianos jugó también la Fundación Sociedad Abierta de George Soros que anteriormente participó en el apoyo de la "Revolución de las Rosas" en Georgia. 31 de marzo de 2004 con el auspicio de la Fundación "Resurrección" de Soros fue realizado en Ucrania el seminario "Derechos electorales" donde participaron 120 representantes de 82 organizaciones civiles de Ucrania (Narochmitskaya: 2008, 95). En abril de 2004 Soros visitó Kiev donde se encontró con Yuschenko.

Sin embargo, no todos los congresistas estadounidenses estaban dispuestos a aprobar el gasto de los dineros fiscales para apoyar uno u otro candidato en lejana Ucrania. En diciembre de 2004 el congresista republicano de Texas Ron Paul protestó contra la asignación de los dineros fiscales estadounidenses a las ONG que actuaban en Ucrania a través de las organizaciones, sí,

---

<sup>38</sup> *Nacional Endowment for Democracy*, una de las así llamadas QUANGO (*quasy-autonomous non-governmental organization*) por la iniciativa de Reagan como un fondo bipartidista sin fines de lucro. Información disponible en <http://www.ned.org/about/history>.

gubernamentales como USAID que "entregó millones de dólares a la ONG Polonia América Ucrania Cooperative Initiative (PAUCI) administrada por Freedom House. Después PAUCI mandó los fondos del gobierno de los Estados Unidos a numerosas ONG ucranianas. Esto ya está mal y constituye en sí la intervención en los asuntos internos de una nación soberana. Pero, es todavía peor que muchas de estas organizaciones ucranianas financiadas estaban abiertamente a favor del candidato presidencial Víctor Yuschenko"<sup>39</sup>. Acto seguido el congresista pone ejemplos de muchas organizaciones no gubernamentales norteamericanas que recibieron los dineros fiscales para apoyar solamente un candidato presidencial, Víctor Yuschenko. "¿Que pasaría, -se preguntaba el congresista- si, por ejemplo, el gobierno de China empezara a financiar a los electores estadounidenses?". Sin embargo, la voz del congresista Paul fue más bien minoritaria entre los legisladores estadounidenses. "La Revolución Naranja" que llevó al poder a Yuschenko fue mayoritariamente aplaudida tanto por el Congreso como por el Ejecutivo de los Estados Unidos, así como por sus colegas de la Unión Europea. "La Revolución Naranja no solo trajo un traspaso del poder pacífico y legítimo, sino abrió una nueva era de esperanza para el pueblo de Ucrania y su deseo de integración a la Alianza Euroatlántica [...] los Estados Unidos deben continuar con la política de asistir a Ucrania en el desarrollo democrático y económico por su importante ubicación geográfica y por su compromiso con la libertad y la democracia evidenciado por la Revolución Naranja." (Nix: 2005).

Una vez electo, el Presidente Yuschenko visitó los países europeos donde fue aclamado y condecorado por la Reina de Inglaterra. En abril de 2005 Yuschenko visitó los Estados Unidos donde fue recibido en una reunión de ambas cámaras del Congreso que constituye un privilegio concedido a pocos jefes de Estado extranjeros<sup>40</sup>. Fue recibido también por el Presidente Bush que llamó a la Revolución Naranja "un modelo para otros países." En este sentido los expertos de la política exterior estadounidenses pusieron grandes esperanzas en el nuevo presidente ucraniano. Se

---

<sup>39</sup> Paul: *Speeches and Statements*, en:

<http://www.house.gov/paul/congrec/congrec2004/cr120704.htm>

<sup>40</sup> "Addresses by foreign leaders to a joint session of Congress are relatively rare", disponible en:

<http://nato.usmission.gov/Article.asp?ID=D7733B3E-CB8E-4189-AAC7-55F5FBB8BB49>

suponía que tal como lo prometió Yuschenko durante su visita de 2005 a Washington, "Ucrania trabajará junto con los Estados Unidos para apoyar la democracia y las reformas [...], la solución pacífica de los conflictos en Georgia y Moldova y el apoyo a los avances de la libertad en Bielorusia y Cuba." (Nix: 2005, 1-2). En el mismo mes de abril el representante de Ucrania en la ONU apoyó la resolución sobre los derechos humanos en Cuba.

A su vez, se esperaba que con la Revolución Naranja se fortaleciera el liderazgo ucraniano en GUAM, una organización clave cuyos países se pronunciaban a favor del transporte del petróleo del Cáucaso obviando a Rusia, y además, planteaban el objetivo común de llegar a ser miembros de la Unión Europea y la OTAN. "GUAM permitirá a Ucrania a convertirse en el líder regional en la esfera de la promoción de la democracia y los derechos humanos. El gobierno ucraniano espera que la cooperación futura de GUAM incluiría la zona de libre comercio entre sus miembros" (Nix: 2001, 2).

Tal como sucede en muchas oportunidades en la historia, la realidad introdujo sustantivas correcciones en los planteamientos de los asesores gubernamentales y especialistas de la política exterior. La primera corrección fue la desventaja del Presidente Yuschenko ante la Primera Ministra Yulia Timoshenko. Formalmente esta situación se generó por la reforma parlamentaria que, según el diario del Presidente saliente Kuchma<sup>41</sup>, fue el precio que le pagó Yuschenko por su pasividad durante la Revolución Naranja cuando Kuchma se abstuvo de apoyar a "su" candidato Yanukovich. De una república presidencial de la época de Kuchma Ucrania se convirtió bajo Yuschenko en una parlamentaria, donde los poderes del Presidente fueron fuertemente disminuidos a favor del Parlamento y la Primera Ministra. Si comparamos dos documentos el *Ukraine at the crossroads: Ten years after independence* de los tiempos de Kuchma, donde los congresistas con gran indignación preguntan sobre el por qué de un poder tan desmedido del Presidente en Ucrania, y el Informe de *Developments in Ukraine Following the Orange Revolution* del Instituto Republicano emitido después de la llegada de Yuschenko al poder, donde con igual indignación se destaca el debilitamiento del poder presidencial a favor del Parlamento, podremos entender el error de cálculo de los estadounidenses. El poder de decisión pasó legalmente de las manos de Yuschenko, en la percepción

---

<sup>41</sup> En su diario de vida *Posle Maidana*.

norteamericana un moderado partidario de mercado a Timoshenko que según los mismos fue a la vez una "oligarca corrupta" y una "socialista". Quizás los Estados Unidos repetían las preguntas planteadas por un autor español: "¿Porqué el Presidente de Ucrania otorgó tanto poder a los socialistas [...] si subieron al carro de los vencedores sólo en el último momento? ¿Porqué se le concedió el control de privatizaciones a una socialista [Timoshenko] cuando su partido siempre estuvo en contra de cualquier revisión de privatizaciones exactamente lo contrario de lo que sostenía la Primera Ministra?" (Granados González: 2006, 6). Tal como lo señala el Informe del Servicio de Investigación del Congreso aunque las reprivatizaciones emprendidas por Timoshenko buscaban acabar con las privatizaciones injustas del período de Kuchma, "los inversionistas [...] potenciales pueden temer que sus propiedades pueden ser expropiadas, si las reglas del juego políticamente determinadas cambian otra vez." (Woehrel: 2005).

Hay que señalar que con el correr de los años el poder y el carisma de la Primera Ministra Timoshenko crecían y los de Yuschenko disminuían respondiendo a los anhelos de muchos electores "naranjas" de restablecer "la justicia" pisoteada por el "mafioso" Kuchma. Las mayorías ucranianas no querían a un moderado en el poder. A su vez, en la coalición gobernante inicial que se mantenía unida solo por la oposición al régimen de Kuchma pronto empezaron las luchas por el poder. Yuschenko nunca pudo convertir Nuestra Ucrania en un partido que aglomerara a toda la coalición naranja. La permanente inestabilidad política acompañada por pobres logros económicos siguió durante todo el período presidencial de Yuschenko. Hay que agregar también la rivalidad personal entre "el hombre fuerte" y "la mujer fuerte" de la coalición naranja: el Presidente trató de deshacerse de Timoshenko destituyéndola del cargo del Primer Ministro y aceptando a su archirival Yanukovich, pero en 2009 Timoshenko volvió en gloria y majestad.

Tampoco se pudo repuntar a GU(U)AM, al que los políticos estadounidenses concedían tanta importancia: como ya se dijo, tempranamente perdió una U con la salida de Uzbekistán cuyo gobernante empezó a sospechar después de dos revoluciones de colores en los dominios de sus compañeros del bloque. Perdiendo al dictador uzbeko la organización contradictoriamente se renombró en la Organización de la Elección Democrática a pesar de conservar en sus filas a Azerbaidzhan gobernado sucesivamente por no muy democráticos presidentes Aliev (padre

y después hijo). Con la llegada de comunistas a Moldavia GU(U)AM quedó hecha una GU liderada por los presidentes de Georgia y Ucrania. La causa del poco éxito de la organización reside, como parece, en la voluntad última de varios de los gobiernos que la integran de llevar a sus países a la membresía de una entidad más grande, La Unión Europea. Esta finalidad muy deseada fue proclamada en los discursos de todos los presidentes miembros de GU(U)AM (excepto quizás Azerbaidzhan) pero no por esto se convirtiera en más cercana y real. A pesar del apoyo a la integración de Ucrania a la Unión Europea expresado por los Estados Unidos y por los "nuevos europeos" como Polonia y repúblicas del Báltico, los países de Europa más antiguos y poderosos como Francia y Alemania no hacen nada para concretar esta integración por razones que no es necesario repetir aquí.

Por otro lado la importancia estratégica de Ucrania siempre fue muy patente para los gobernantes de Rusia. Todavía a comienzos de los noventa el escritor y disidente soviético Solzhenitzin publicó el artículo "Como debemos reorganizar Rusia" donde señaló que la Unión Soviética debía deshacerse de sus zonas vulnerables como los países de Asia Central y el Cáucaso quedando con Rusia, Bielorrusia y Ucrania, territorios, poblados en la percepción de escritor por los pueblos rusos. Después del derrumbe de la Unión Soviética esta idea se reflejó en la intención de la creación de la CEI como una Comunidad de Pueblos Eslavos, idea que no prosperó porque los dirigentes de Kazajstán, un país no eslavo mostraban por la nueva organización más interés que los gobernantes ucranianos en pleno proceso de establecimiento de su otredad de Rusia.

Las relaciones ruso-ucranianas, tal como la política rusa hacia este país, pasaron en mi opinión tres etapas: durante los gobiernos de Yeltsin Rusia, en retirada de su extranjero cercano, no tuvo fuerzas para consolidar las relaciones con los gobernantes ucranianos de la época originarios de nomenclatura que, aunque nacionalistas en su discurso, no tenían intenciones de romper con Rusia. A su vez, la Armada rusa estaba en plena descomposición por lo que se minimizaba el rol y la importancia de la Flota del Mar Negro basada en la ciudad de Sebastopol, ahora ucraniana. Por el otro lado, las élites rusas negaban la validez de los reclamos ucranianos por su nacionalidad manteniendo el punto de vista esencialista sobre el común origen ruso de ambos pueblos por lo que se consideraba que Ucrania está obligada a volver y volverá inevitablemente al redil con Rusia. Este enfoque impedía construir

con Ucrania independiente relaciones más cooperativas. Por el otro lado "la elección europea" postulada por todos los gobiernos de Ucrania independiente fue condicionada tanto por los políticos ucranianos, como por los europeos (sobre todo de "nueva Europa") por el obligado distanciamiento con Rusia. Esta visión esta expresada en el trabajo del politólogo Stephen Burant (1995). Postula que después de la caída de la Unión Soviética los países, antaño pertenecientes al campo socialista y algunos post soviéticos como los países del Báltico, deciden restablecer su identidad europea marcando la diferencia con "el otro" que para el caso era Rusia. Buscando ser parte de Europa estos países no pierden su identidad nacional, ya que serán parte de "una Europa de patrias". En la visión occidental, expresada por Burant, si Ucrania y Bielorrusia conservan sus lazos con Rusia, siendo parte de la CEI, seguirán siendo "los hermanos menores de Rusia" (Burant: 1995, 2). Sin embargo, una construcción nacional verdadera puede lograrse sólo siendo parte de la Unión Europea o de un bloque regional y estableciendo una distancia política y cultural de Rusia. Si las élites políticas de estos países no tienen el sentido de nacionalidad que los mueva a aliarse con la Unión Europea, difícilmente lo querrán sus pueblos.

La segunda etapa de las relaciones de Rusia y Ucrania se puede contar desde 2004 con la Revolución Naranja seguida por el advenimiento del Presidente Yuschenko. Nunca antes las relaciones entre los dos países estaban peor. Ucrania llegó a identificarse en el discurso oficial ruso con la Georgia saakashvilista. El advenimiento de un Presidente prooccidental y, especialmente, pronorteamericano coincidió con el resurgimiento de las aspiraciones rusas en su extranjero cercano y reorganización de sus Fuerzas Armadas. En este contexto aumenta la validez de la Base Naval de Sebastopol especialmente después del conflicto con Georgia por Osetia del Sur. Sin embargo, las autoridades ucranianas que postulan a la incorporación a la OTAN más de una vez expresaron su voluntad de cerrar la base. La política rusa hacia Ucrania de este período es de presión utilizando la dependencia del país de energéticos rusos. Por el otro lado, se utiliza el "soft power" –la pertenencia de los ucranianos a la iglesia ortodoxa rusa cuyo Metropolitano Cirilo realiza varias visitas a su grey ucraniana–.

Con la llegada al poder del nuevo Presidente Yanukovich las relaciones de Rusia y Ucrania cambiaron de signo casi abruptamente: se firmó un nuevo Tratado sobre la Base Naval de Sebastopol cuya permanencia se prolonga hasta 2017, se derogó el decreto que entregaba el título de Héroe de Ucrania al

ultranacionalista (bandido en la versión soviética) Stepan Bandera, el Presidente terminó con el tema de la adhesión a la OTAN. A su vez, el acuerdo económico de Rusia y Ucrania en materia de recursos energéticos demuestra que los gobernantes rusos tratan de construir relaciones más pragmáticas y cooperativas con el gobierno actual ucraniano.

Por ahora la política de Occidente y Rusia hacia Ucrania llegó a un resultado esperado quizás acondicionado por la crisis económica que empezó en 2008. Esta obligó a los Estados Unidos a moderar su actividad en la antigua Unión Soviética y agudizó la crisis dentro de la Unión Europea que demostró claramente a los políticos de los países post soviéticos que su "elección europea" debería ser, al menos, postergada. A su vez, quizás los países occidentales se dieron cuenta que la vuelta de Rusia a su extranjero cercano posiblemente no significa el restablecimiento del Imperio porque en todos los países post soviéticos ya se consolidaron las elites políticas que difícilmente querrán, como dijo un diario ruso convertirse de gobernantes independientes en simples gobernadores rusos.



## **2. LOS NUEVOS CONFLICTOS**



# Conflictos armados asimétricos y amenazas transnacionales en la agenda de seguridad internacional contemporánea

---

Mariano César Bartolomé

## Introducción

Se ha dicho que el tablero internacional de los albores del siglo XXI está asentado sobre placas tectónicas extremadamente inestables (Hobsbwan: 2007, 39). Fruto de esta inestabilidad, se incrementan tanto la cantidad como la vertiginosidad de los cambios, en todos los planos, dando lugar a esa imagen de "mundo desbocado" (*runaway world*) donde la incertidumbre se vuelve un elemento constante y es cada vez más difícil encontrar algo (en el sentido de certezas) a lo cual poder aferrarse (Dahrendorf: 2005, 38). Finalmente la falta de certezas, sumada al carácter súbito de la irrupción de este escenario volátil y poco previsible, facilita lo que el filósofo y sociólogo Zygmunt Bauman (1999, 78) concibió como síndrome del "día siguiente": un alto grado de confusión que dificulta la toma de decisiones y el ejercicio del control (una de las maneras de entender el concepto de "orden").

En el marco de esta situación inestable y dinámica, signada por la incertidumbre y generadora de confusión, se multiplican y crecen las amenazas a la seguridad de los Estados, las sociedades que los conforman y los individuos que las integran. La frase "hemos asesinado un gran dragón, pero vivimos ahora en una jungla llena de una variedad de serpientes venenosas y en cierta forma era más simple lidiar con el dragón", mantiene toda su vigencia y no parece estar reservada a superpotencias<sup>42</sup>.

En síntesis, la seguridad internacional se jerarquiza en los lugares prioritarios de la agenda de los mandatarios contemporáneos. Este posicionamiento le demanda a nuestros dirigentes y decisores un análisis de los contenidos y límites del referido subsistema, como prerequisite fundamental para lograr una efectiva y eficaz acción de gobierno. Con ese objetivo se elaboró el presente trabajo,

---

<sup>42</sup> La frase corresponde a James Woolsey y fue pronunciada en febrero de 1993, poco antes de asumir como Director de la CIA.

enmarcado en una línea de investigación iniciada hace unos años, que incluye una revisión de las formas de empleo del instrumento militar<sup>43</sup>.

Existen dos abordajes alternativos al ámbito de la seguridad internacional contemporánea. El clásico, fuertemente asociado a la perspectiva teórica realista, insiste en leerlo en clave de "poder duro" y rechaza todo intento por redefinirlo, argumentando que cualquier modificación de este campo de análisis destruiría su coherencia intelectual. Desde este punto de vista, una definición aceptable de este campo de las Relaciones Internacionales es la que propone Stephen Walt: "el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar" (1991, 211-239)

Fuera de duda que las pujas de poder interestatales son parte integral de una realidad global que, pese a su creciente institucionalización, tiene una esencia anárquica. Pese al incremento cuantitativo y la optimización cualitativa de los organismos y regímenes internacionales, en los planos global y regional, y a las densas redes de Medidas de Construcción de Confianza y Seguridad (CSBMs) que se observan en diferentes regiones del planeta, no puede decirse que los conflictos armados tradicionales sean cosa del pasado, ni que quienes así lo consideran (como el autor del presente trabajo) sustenten posiciones belicistas.

En este punto, resulta interesante repasar los conceptos vertidos por el Presidente Obama en diciembre de 2009 en la ceremonia de recepción del Premio Nobel de la Paz, distinción insólita si se tiene en cuenta que menos de dos semanas antes el mandatario estadounidense había autorizado el despliegue de más de treinta mil efectivos adicionales en Afganistán. Dijo en ese momento el titular de la Casa Blanca que por mucho que se desee la paz, la creencia de que es necesaria raramente es suficiente para lograrla; por el contrario, "los instrumentos de la guerra tienen un papel que jugar para mantener la paz". Agregó que aunque la opción bélica no debe glorificarse y su costo suele ser elevado en términos humanos y materiales, bajo ciertas circunstancias su empleo puede ser percibido como necesario, e incluso justo.

A pesar de la vigencia de los conflictos armados tradicionales, comenzando el segundo decenio del presente siglo las lecturas preponderantes en materia de seguridad internacional muestran

---

<sup>43</sup> En la zaga mencionada, el presente trabajo actualiza a Bartolomé (2010): "Si quieres la paz prepárate para...qué? Notas sobre la agenda de seguridad internacional actual".

mayores niveles de complejidad que los propuestos por los formatos clásicos. Los aportes más recientes se apartan del enfoque tradicional y aunque no rechazan en modo alguno al paradigma westfaliano, lo trascienden para reparar también en amenazas cuyos protagonistas revelan una jerarquía diferente a la estatal; que no se expresan necesariamente en términos interestatales, sino intraestatales o transestatales, y que no se restringen al "poder duro" como medio para obtener seguridad. Estas visiones, además, incluyen novedosos elementos de corte constructivista en torno a los temas que integran la agenda temática de la seguridad internacional; ejemplos elocuentes son el concepto de Seguridad Humana, en las múltiples versiones desarrolladas a partir de su enunciado inicial por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y aún más la idea de un Índice Global de Paz (GPI)<sup>44</sup>.

Los criterios espaciales que rigen las cuestiones de seguridad internacional también han registrado profundos cambios bajo la influencia teórica del posmodernismo, que relativiza la utilidad de la cartografía política tradicional para reflejar en toda su expresión la dinámica del tablero global contemporáneo, incluyendo sus heterogéneas y cambiantes amenazas. En palabras de Michael Klare (1996) hay un "cisma geográfico" correlativo al cisma temático registrado en el campo de la seguridad internacional.

El influjo postmodernista, además de flexibilizar la dicotomía interior-exterior (las conocidas ideas de cuestiones "intermésticas" y "áreas grises" derivan de este cambio), le otorga un lugar central al fenómeno de la globalización, entendida como "la magnitud creciente, la aceleración y la profundización del impacto de los flujos y patrones transcontinentales de interacción social" (Held: 2003, 13). Y esta centralidad obedece a que la globalización "desarmó" un mundo ordenado geográficamente, fácilmente comprensible a partir de las categorías de la cartografía política tradicional.

---

<sup>44</sup> El Índice Global de Paz (GPI) fue creado por el empresario y filántropo australiano Steve Killelea con el objeto de mensurar hasta qué punto son pacíficas las sociedades nacionales contemporáneas. Este índice suele analizar la situación interna de casi un centenar y medio de países y efectúa una clasificación tomando en cuenta más de una veintena de variables, entre ellas el nivel de criminalidad violenta; la inestabilidad política; el número de policías; la tasa de homicidios; la población carcelaria; el respeto de los derechos humanos y la difusión de armas pequeñas y livianas entre la población. Véase <http://www.visionofhumanity.org/gpi/>

Sobre este punto, Bauman ha propuesto entender a la etapa final del siglo XX, caracterizada por la aceleración y profundización del proceso de globalización, como "la Gran Guerra de Independencia del Espacio". En los términos del sociólogo polaco, en el transcurso de ese lapso se registró un salto cualitativo en la tecnología de la velocidad que dio por tierra con el concepto "distancia". Ésta, lejos de ser objetiva, es una suerte de producto social cuya magnitud varía en función de la velocidad empleada para superarla. Como consecuencia, diferentes actores comienzan a liberarse de las limitaciones territoriales a sus movimientos; tienden a borrarse las fronteras entre unidades políticas y las distinciones absolutas entre "adentro" y "afuera"; y se desata un proceso de reestratificación mundial (Bauman: 1999, 15, 20-21 y 94).

Esta reestratificación afecta de manera profunda al Estado tradicional que emergió como protagonista indiscutido del escenario internacional a partir de la Paz de Westfalia. La idea central de la soberanía, nodal dentro de la lógica westfaliana, permanece inalterable en el nivel formal, pero se reduce y erosiona progresivamente en el plano de la *praxis*. Tanto las instituciones políticas estatales, como sus mecanismos de control social, se erosionan por el accionar de diferentes actores. Este proceso se desenvuelve en dos sentidos opuestos, dando lugar a sendos modelos alternativos, por cierto bastante controvertidos, que el británico Cooper (2002) ha caratulado como postmoderno y premoderno respectivamente.

En el primer modelo, la erosión de la soberanía estatal es voluntaria, y se expresa como una transferencia de ese atributo a una autoridad de nivel superior, por cuanto se enmarca en un proceso de constitución de instituciones internacionales donde se preservan las identidades de los actores participantes. La Unión Europea (UE), soslayando algunas importantes limitaciones (por ejemplo, los problemas que en situaciones críticas se registraron a la hora de articular las políticas exterior y de seguridad consensuadas por todos los miembros) sería el único caso vigente de un Estado posmoderno, con Bruselas incrementando su capacidad decisoria a expensas de las capitales nacionales. En la opción restante, cuantitativamente más numerosa que la anterior y geográficamente presente en todos los continentes, los gobiernos infructuosamente resisten la reducción de soberanía, que compromete el ejercicio del poder estatal sobre espacios donde el imperio de la ley y el orden puede terminar siendo ficticio.

En el segundo escenario, la caída de los niveles de gobernabilidad es la lógica resultante del desgaste de las instituciones políticas estatales y la disminución de la efectividad de sus mecanismos. La proliferación de grupos subculturales, la anomia y fragmentación sociales, e incluso la violencia social o política, constituyen al mismo tiempo sus síntomas más severos y sus principales factores de agravamiento, en una retroalimentación de signo negativo. La profundización de este deterioro o "fragilización" del Estado lleva a éste a perder el control efectivo sobre espacios geográficos cada vez más amplios, donde su presencia puede llegar a meramente nominal y ficticia. Profundamente vinculado con esto, la relación estatal con la violencia se vuelve crítica en un triple sentido: en primer lugar, pierde su monopolio; segundo, no obstante lo anterior, el gobierno apela cada vez más a ese recurso, ante la incapacidad de recurrir a otras formas de hacer política; en tercer término, ese empleo es cada vez más difícil de llevar a la práctica (Woodward: 2006).

El punto extremo de este proceso es la falla estatal, un cuadro que configura una severa amenaza a la estabilidad internacional en el presente siglo. Una de las razones es que suelen derivar en conflictos armados que involucran en forma activa a vastos sectores de la población, incluyendo menores de edad, dando lugar al fenómeno conocido como "niños-soldados". De acuerdo a diferentes ONG, la cifra de menores en armas (por lo general en forma coactiva) fluctúa actualmente entre doscientos cincuenta y trescientos mil, encuadrados en grupos armados no estatales de casi una treintena de países, en todos los continentes.

Accesoriamente, es usual que estas contiendas desemboquen en catástrofes humanitarias y violaciones generalizadas de derechos humanos, por lo general acompañadas de masivos movimientos migratorios. Según estimaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), coincidentes con cálculos de ONG, actualmente se registran en el planeta unos cuarenta millones de refugiados y desplazados. De ese monto, un tercio serían refugiados y el resto desplazados internos.

Otra de las causas por las cuales la fallan estatales conspiran contra la estabilidad internacional refiere al asentamiento de organizaciones criminales o terroristas en las áreas que escaparon al control del gobierno central. Somalia proporciona un ejemplo paradigmático: carente de una autoridad legítima medianamente eficiente desde hace casi dos décadas, en su territorio septentrional ha evolucionado una nueva forma de piratería marítima que jaequea el tráfico comercial en el Golfo de Adén y que ha llevado a un

inédito despliegue de medios militares por parte de la comunidad internacional para neutralizarlo.

En el escenario de la seguridad internacional contemporánea, los espacios o "*no go areas*" sobre los cuales el Estado pierde control no son sólo geográficos, sino también temáticos; abarcan desde los mercados informales a los paraísos fiscales y otras actividades económicas que son técnicamente ilegales, aunque provienen de la criminalidad. También son *no go areas* tanto la delincuencia, como los sectores sociales que se vuelcan a su práctica en forma permanente, además de los individuos y grupos que adoptan conductas de "*opting out*", es decir, la lucha contra la sociedad a través de su negación. En la medida en que esta negación y evasión no es espontánea y temporal (por ejemplo, a través del consumo de drogas) sino organizada y permanente, pueden emerger en el seno de esa sociedad debilitada desde *gangs* y agrupaciones sectarias, hasta organizaciones terroristas (Dahrendorf: 2005, 51-52, 90-91). Las pandillas o *maras* centroamericanas integradas por decenas de miles de miembros que proyectan su violencia y sus actividades más allá del istmo, llegando a los Estados Unidos y al territorio sudamericano, constituyen un cabal ejemplo en este sentido.

Como consecuencia de la relativización del concepto "distancia", que se vuelve subjetiva, conflictos armados y amenazas no convencionales geográficamente lejanos se tornan cercanos no sólo desde un punto de vista emocional (merced a la capacidad de cobertura planetaria de los medios de comunicación), sino también desde una perspectiva política. Esto quiere decir que el apoyo a una u otra parte involucrada en una contienda, o aún el mantenimiento de la neutralidad más estricta, puede derivar en represalias bajo diferentes formas.

En este punto, el terrorismo constituye el ejemplo paradigmático: organizaciones fanatizadas, limitadas en recursos, acceden a una terrible capacidad de violencia y la ejercen a partir de móviles diversos en diferentes partes del planeta. Hoy se habla recurrentemente de la globalización del terrorismo, a punto tal que se ha sugerido que el recurrente alegato a una "guerra global al terrorismo" ("*Global War on Terrorism*") debería reformularse como "guerra al terrorismo global" ("*War on Global Terrorism*"), en aras de una mayor exactitud (Roberts: 2003, 1-19). Por supuesto, el caso paradigmático es el de la organización *Al-Qaeda*, liderada por Osama ben Laden, cuyas ramificaciones alcanzan a más de medio centenar de países, según todas las evaluaciones existentes al respecto.

El hecho que amenazas no tradicionales y conflictos alejados geográficamente puedan ser percibidos como cercanos, constituye una afectación adicional a la idea de soberanía. Si por un lado ésta se reduce y erosiona, al mismo tiempo se "internacionaliza": la legitimidad y la tolerancia que un régimen político genera en el seno de la comunidad internacional están vinculadas con su carácter no disruptivo de las reglas de juego consensuadas en materia de paz y seguridad. Dicho de otro modo, la solidez de la soberanía que ejerce un Estado reconoce como una de sus fuentes a la forma en que éste contribuye a la estabilidad internacional.

El efecto práctico de estas visiones puede llegar a ser enorme. Si se amplían las tradicionales nociones de amenaza que reconocen los Estados, incorporándose a sus inventarios las amenazas al orden internacional y sus perturbadores, entonces actores relevantes de ese tablero (aquellos dotados de una adecuada cantidad de poder) podrían llegar a reformular su tradicional derecho de autodefensa contra agresiones externas, ejerciendo una novedosa "defensa contra la inestabilidad" cuya lógica se inscribe en una contribución a la paz y seguridad internacionales (Gow: 2000, 293-306).

Bajo las nuevas condiciones internacionales, los conflictos armados que proliferan en todos los rincones del mundo presentan características particulares. Estos aspectos se conjugan para dar lugar, en la lectura de un especialista estadounidense (Hank Crumpton), a una era de conflictos bélicos diferentes a los acontecidos en el pasado, que exigirán respuestas adecuadas. Según este autor, así como los dinosaurios cedieron ante los mamíferos más pequeños y débiles, pero mejor adaptados, en esta nueva etapa aún los Estados más poderosos, pero menos ágiles y flexibles, no podrán competir con sus rivales no estatales (Killcullen: 2007).

Los especialistas no se han puesto de acuerdo sobre cómo designar a estos eventos, aunque no parece desacertado emplear el rótulo "Nuevas Guerras" no sólo a causa de las novedades que muestran estas contiendas armadas en perspectiva histórica, sino también al nuevo enfoque analítico que demandan. Tampoco hay acuerdo absoluto en cuanto a sus características distintivas, aunque la adjetivación de estos conflictos como "subconvencionales" (Van Creveld), "posnacionales" (Beck) e "híbridos" (Hoffman) proporciona importantes pistas en este sentido. En cambio, hace tiempo se coincidió en que estos enfrentamientos de nuevo cuño se alejan de la tradicional matriz interestatal de corte westfaliano, para adoptar características

intraestatales. También resalta su asimetría, que da por tierra con el *mainstream* clásico en materia de estrategia militar, incluyendo las ideas de "batalla decisiva" y "centro de gravedad", pues ya no existen tales cosas.

Sin embargo, incluso los referidos consensos se vuelven insuficientes ante una realidad que no cesa de tornarse cada vez más compleja. Cada vez es más notorio que en los conflictos intraestatales despliegan su accionar, junto a los protagonistas principales, una heterogénea gama de actores que le agregan "globalidad" al caso: diásporas más o menos radicalizadas, cuyo compromiso puede adoptar diferentes formas (desde la contribución con recursos humanos, materiales o financieros, hasta la logística para la comisión de acciones terroristas); mercenarios, ONG y entidades de ayuda humanitaria de diverso origen; organismos internacionales globales o regionales; grupos de solidaridad en el exterior y medios de comunicación masivos, entre otros (Kaldor: 2006; también en Kaldor: 2005, 158). El fenómeno relativamente reciente de los contratistas privados, normalmente referido bajo el rótulo de Compañías Militares Privadas, complejiza aún más la cuestión, pues no sólo agrega un nuevo tipo de actor a estos conflictos, sino que erosiona la lógica clausewitziana según la cual el Estado ejerce la violencia a través de su propio brazo armado<sup>45</sup>.

En el marco de esa creciente complejidad, tiende a desdibujarse la dicotomía entre conflictos inter e intraestatales. La llamada Segunda Guerra del Líbano (operación "Recompensa Justa") acontecida a mediados del año 2006 mostró una suerte de mezcla entre esos dos formatos; es decir, un conflicto armado entre un Estado (Israel) y un actor no estatal ubicado más allá de sus fronteras (*Hezbollah*), en territorios aledaños pertenecientes a otro Estado, que sin embargo no fue categorizado como enemigo por el primero. También escapa a la tradicional dicotomía de contiendas inter o intraestatales, planteando una mezcla entre ambos formatos, lo que ha dado en llamarse "conflicto

---

<sup>45</sup> En este sentido, un evento significativo fue la difusión que la CIA había contratado en el año 2004 a miembros de Blackwater (aunque no a la compañía como tal) para localizar, capturar o eliminar a altos jefes de la organización Al-Qaeda; el convenio tuvo una limitada duración, y luego quedó sin efecto. La especie fue confirmada un lustro más tarde por el titular de ese organismo al Poder Legislativo. Lo relevante de este acontecimiento es que se supone que estas compañías no realizan acciones ofensivas en teatros bélicos, sino actividades logísticas o de apoyo (Mazzetti: 2009).

multinodal", donde los bandos en pugna están compuestos por uno o más Estados por un lado, y actores estatales y no estatales coaligados por el otro (Hoffman: 2009). En el plano de las modelizaciones teóricas, articulaciones de ese tipo podrían observarse entre la organización insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y Venezuela, frente a Colombia; o entre Irán y Hezbollah frente a Israel.

En lo que se refiere a la asimetría, en un enfrentamiento signado por esa condición los protagonistas no estatales se muestran más flexibles y adaptables que sus oponentes. Incluso, esa superioridad del contendiente se capitaliza en provecho propio en una suerte de "política del jujitsu": usar la fuerza del oponente más grande para derrotarlo (Nye: 2006). Esto es válido incluso para los Estados Unidos, la única superpotencia existente en el plano estratégico-militar, pues existe tanto desbalance entre su poder y el de cualquier eventual contrincante que su aplicación práctica puede verse dificultada, creando oportunidades para que actúe la contraparte, o también otra nación (Friedman: 2008). Un testimonio válido sobre esa política ha sido la mencionada operación Recompensa Justa. En esa ocasión la organización Hezbollah le denegó la victoria a Israel pese a que sus Fuerzas de Defensa (*Tsahal*) habían vencido en todas las guerras protagonizadas desde su creación hasta ese momento. En ningún momento estuvo en entredicho la superioridad del instrumento militar israelí, pero esa ventaja tuvo una limitada efectividad frente a las armas y tácticas asimétricas empleadas por el contrincante, que incluyeron acciones terroristas y ataques a poblaciones civiles. De nuevo en este punto, la creciente complejización de los conflictos armados demuestra que la tipificación de la llamada Segunda Guerra del Líbano como una contienda asimétrica es insuficiente y engañosa, asemejándose más a lo que se concibe como un "conflicto multimodal" donde al menos uno de los contendientes utiliza en forma simultánea y complementaria los formatos asimétricos y simétricos, en aras de una mayor letalidad de sus acciones (Holfmann: 2009). La insurgencia chiíta complementó sus tácticas asimétricas con armas modernas concebidas para conflagraciones convencionales, constituyéndose en un actor no estatal con la capacidad de fuego de un Estado (Ben-Ami: 2007). Su arsenal incluía diversos sistemas móviles de cohetes, desde los tradicionales Katyusha hasta los modernos Raad (hasta 45 km de alcance) y Fajr (entre 45 y 70 km); pequeñas aeronaves no tripuladas (UAV) y misiles tierra-mar C-802, variante

iraní de los Silkworm chinos, con los que impactaron una patrullera israelí frente a las costas libanesas.

A caballo de una revalorización de los criterios identitarios en estas épocas de incertidumbre y globalización, una gran cantidad de conflictos armados contemporáneos suele expresarse en términos étnicos y religiosos, incluyendo –sobre todo en el segundo caso– visiones y valoraciones particulares sobre la vida y la muerte. No es necesario que todos los contendientes coincidan en este punto, basta con que por lo menos uno lo haga, y sus consecuencias se extenderán al resto.

Otra cualidad de estos fenómenos violentos que florecen y se desarrollan en todos los rincones del planeta, tanto en ámbitos urbanos como rurales, es que habitualmente están atravesados por profundas desigualdades económicas y sociales, con vastos sectores de la sociedad desprovistos no sólo de recursos para mejorar sus condiciones, sino también de la esperanza de obtener esas capacidades en el mediano plazo. Desde esta perspectiva, la vía armada puede ser concebida como un mecanismo igualador (y consecuentemente legítimo) en un mundo estructuralmente desigual. Nada de esto es nuevo: con otras palabras, el planteo se anticipa en la idea de "guerra popular prolongada" de Mao Tse Tung y se recoge en las modernas estrategias de contrainsurgencia, siendo un ejemplo actual el FM 3-24 del Ejército estadounidense, vigente en estos momentos (US ARMY/USMC: 2007).

Hay que agregar que en estos eventos suele estar presente la criminalidad, en grados que pueden variar desde el pillaje, el cobro de "peajes" y "vacunas" y el secuestro extorsivo, hasta tráfico transnacionales de bienes y personas. Esta vinculación, que también se registra en el caso del terrorismo, revela una dinámica bidireccional: los terroristas y los protagonistas de conflictos armados suelen aliarse con el crimen organizado para obtener recursos que sustenten su accionar; en sentido inverso, la economía criminal se apoya en esas situaciones para reforzar y proteger su especificidad en el sistema financiero global (Joxe: 2003, 134).

La realidad indica que en un punto extremo del proceso de interacción entre terroristas e insurgentes, por un lado, y criminales por otro, los primeros pueden terminar transformados en lo segundo, mutando objetivos políticos por metas menos altruistas ligadas al lucro. Son paradigmáticos en este sentido los casos de los taliban afganos en relación al opio y los grupos armados de África Noroccidental respecto a las piedras preciosas, aunque por estas latitudes el ejemplo más contundente es el de las

FARC, que el salvadoreño Joaquín Villalobos (2008) describió en los siguientes términos: "Comenzaron extorsionando narcotraficantes y terminaron siendo dueños de la mayor producción de cocaína del mundo. Transitaron de última guerrilla política latinoamericana a primer ejército irregular del narcotráfico, convirtiéndose en un reto real para el Estado colombiano".

Enfoques teóricos recientes proponen que en situaciones específicas, así como protagonistas de conflictos armados pueden degenerar hacia la criminalidad organizada, esta última amenaza transnacional puede reconfigurarse como un nuevo tipo de insurgencia. Una "insurgencia criminal", fenómeno híbrido que no se define a partir de sus metas de naturaleza política, como es usual en el empleo de ese término, sino del control de espacio territorial donde desplegar sus actividades ilícitas, a expensas del Estado (enfoque que remite a los escenarios de fragilización y falla estatales, mencionados en otro pasaje de este trabajo). De acuerdo a la controvertida perspectiva del *think tank* independiente Centro para una Nueva Seguridad en Estados Unidos (CNAS), en esta nueva categoría ingresaría México, donde la ofensiva estatal contra los cárteles del narcotráfico arrojó más de treinta y un mil muertos desde el inicio del actual gobierno de Felipe Calderón en diciembre del 2006, y fines del año pasado<sup>46</sup>.

Finalmente, la experiencia cotidiana indica que los conflictos armados hoy vigentes en diferentes partes del planeta no parecen proclives a soluciones definitivas y la paz aparece como expresión de un equilibrio precario y volátil, sujeto a la incidencia de múltiples factores. Factores que no se circunscriben a la conducta de sus protagonistas, sino que la trascienden para apuntar de lleno a las condiciones políticas, económicas y sociales del caso. En escenarios de este tipo, durante prolongados períodos de tiempo se vuelven extremadamente difusos los límites entre guerra y paz (Beck: 2005, 5-26), y la consolidación de esta última aparece casi como una quimera, imposible de lograr sin colaboración de la comunidad internacional.

Como corolario, la comunidad internacional encuentra múltiples dificultades para gestionar de manera efectiva los antagonismos armados actuales, en la medida en que exceden los tradicionales moldes westfalianos; muestran formas asimétricas de empleo de la violencia; se expresan en clave cultural; expresan desigualdades socioeconómicas estructurales; están penetrados por la

---

<sup>46</sup> El reporte define a la insurgencia como "un intento de debilitar o impedir las funciones de un gobierno". Véase Killebrew y Bernal (2010).

criminalidad y son de difícil resolución definitiva. Todo esto facilita que trasciendan su dimensión regional y contribuyan a una mayor inestabilidad global.

Los procesos de independencia del espacio y abolición de la distancia, descritos en un pasaje anterior del presente trabajo, han elevado la peligrosidad de las amenazas transnacionales en la agenda de la seguridad internacional. A su vez, estos fenómenos capitalizan en su favor la erosión de la soberanía estatal producida por los crecientes niveles de globalización e interdependencia que se registran a escala planetaria, tornándose en una suerte de "patologías" de los procesos mencionados (Barber: 2004, 22-23). Esta jerarquización es particularmente notoria en los casos del terrorismo, sobre todo tras los atentados perpetrados en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001 y la criminalidad organizada en sus diferentes formatos. Se habla de las "cinco guerras de la globalización" en referencia a idéntica cantidad de expresiones del crimen organizado contemporáneo: los tráfico ilegales de drogas, armas, propiedad intelectual, personas y dinero (Lutes y Flannagan: 2010, 1-19).

Se ha dicho de Al-Qaeda, responsable de los atentados perpetrados el 11 de Septiembre, que en lugar de resistirse a la globalización la aprovechó para buscar constantemente por el mundo nuevas bases y objetivos, constituyendo una suerte de multinacional global, asemejándose en este punto a las modernas organizaciones criminales. Como dijo Anders Rasmussen, Secretario General de la OTAN (2010): "Una hidra terrorista, con miembros procedentes de todos los puntos del globo; con raíces en el Golfo, campos de entrenamiento en el sur de Asia y en el Magreb, y víctimas desde Afganistán hasta Europa, pasando por África y los Estados Unidos".

También es habitual apreciar que el terrorismo global contemporáneo, en tanto suele sustentarse en móviles de tipo cultural, implica un rechazo a los valores de la modernidad, sea en relación al Estado que emerge tras la Paz de Westfalia (aquí se inserta la óptica ya descrita de Cooper), sea en referencia al sentido que habitualmente le damos a ese concepto: individualismo, industrialización, abandono de tradiciones, separación entre Iglesia y política, e incluso la imposición de la democracia representativa. Esta perspectiva constituye un profundo error ya que, como han puntualizado diferentes actores, no se debe confundir modernidad con individualismo pues existe más de una forma de ser moderno, como lo demuestra el grupo de Bin Laden. Su modernidad se confirma en su uso intensivo de

tecnología de punta, incluyendo telefonía satelital, computadoras portátiles y sitios *web* de diferentes características; y en su eficaz utilización de la televisión, entendiendo que la difusión mediática de las imágenes de un acto terrorista le genera un inmenso beneficio a la organización que lo protagoniza (Gray: 2004, 109-111, y 115).

La modernidad de esta organización también se comprueba en su reemplazo de las centralizadas estructuras de poder de los partidos revolucionarios del siglo XX, por formatos flexibles que se extienden por todo el mundo. Esos esquemas interconectan el núcleo duro con filiales propias expandidas geográficamente; entre una treintena y medio centenar de grupos aliados y autónomos, con quienes se mantienen convenios y asociaciones de diverso tipo; y células independientes diseminadas en diferentes naciones, sobre todo en Occidente, cuya constitución fue deliberadamente fomentada y respaldada. Esta heterogénea red, que muta en forma permanente, sea por factores exógenos o endógenos, corrobora la naturaleza polimorfa de Al-Qaeda y desmiente aquellas lecturas que interpretan la descentralización de la organización como síntoma de su declinación<sup>47</sup>.

Sobre todo a partir del 11 de Septiembre el despliegue que ha logrado la actividad terrorista puso de relieve las limitaciones que enfrentan los Estados en el tablero actual de la seguridad internacional. Una de tales barreras se vincula con los métodos de las organizaciones que practican esa condenable actividad, que mutan en forma constante a medida que los gobiernos avanzan en su entendimiento de los mismos, tornándose rápidamente obsoletos. Nuevamente Al-Qaeda constituye una prueba cabal de esa capacidad de mutación: desalojada y derrotada parcialmente en Irak e Afganistán, se desplegó hacia nuevos espacios, particularmente Yemen, Somalia y el litoral atlántico subsahariano. En cada uno de estos lugares la organización adopta diferentes formatos mientras prosigue su lucha contra un heterogéneo conjunto de enemigos, entre los cuales los Estados Unidos continúan ocupando un lugar central.

De la misma forma en que una lectura maniquea premodernidad-modernidad no contribuye a un análisis válido sobre el terrorismo contemporáneo en general, y Al-Qaeda en particular, tampoco resulta exacto una clara diferenciación entre economía legal e ilegal, a la hora de analizar la criminalidad organizada. Se ha

---

<sup>47</sup> Reinares (2008). Sobre la idea de la declinación de Al Qaeda, esa tesis es seguida, entre otros, por Fettweis (2009, 269-296).

alegado que es extremadamente difícil trazar una clara y concreta línea demarcatoria entre economía criminal y economía transnacional en general, pues la primera forma parte de la segunda. En este sentido, el crimen organizado se encuentra plenamente inserto en la economía globalizada en general, y más específicamente en su sistema financiero, el cual no está dividido clara y tajantemente en subsistemas autónomos y antagónicos que separan dinero no mafioso de dinero mafioso; sin embargo, el crimen organizado constituye la única rama de la economía internacional que maneja a la vez el capital financiero y la violencia (Joxe: 2003, 131-132 y 134).

Frente a un panorama como el descrito hasta aquí, donde los conflictos armados adquieren novedosas fisonomías y las amenazas transnacionales incrementan su peligrosidad, en un contexto signado por la globalización y la erosión de las soberanías estatales, la comunidad internacional intenta colocarse a la altura de las circunstancias concibiendo e implementando nuevas herramientas para mejorar los niveles de seguridad del sistema. La idea subyacente aquí es que ningún Estado, por más poderoso que sea (y esto incluye a los Estados Unidos) tendrá éxito contra las amenazas y riesgos que se observan en el actual contexto internacional, actuando unilateralmente. Como ha puntualizado Beck irónicamente, "en una era en que la confianza y la fe han desaparecido en gran medida, el miedo compartido ha resultado ser el último recurso para crear nuevos lazos" (Beck: 2008, en Castells y Serra: 2008, 58).

En este esfuerzo las iniciativas multilaterales ocupan un lugar de privilegio y la ONU intenta elevar su eficacia y eficiencia institucionales en diferentes planos, constituyéndose en la piedra basal de un revitalizado mecanismo de seguridad global que reemplace al que emergió a mediados del siglo pasado. Para ese organismo, la clave de ese novedoso sistema para el presente siglo XXI debe descansar en tres pilares básicos: que las amenazas actuales no reconocen fronteras nacionales; que están interconectadas entre sí; y que deben ser enfrentadas simultáneamente en los planos estatal, regional y global. Así, ningún Estado, no importa cuán poderoso sea, puede sólo por sus propios esfuerzos tornarse invulnerable a las amenazas actuales, protegiendo a su población y despreocupándose de la situación de

sus vecinos, pues: "todos compartimos la responsabilidad por la seguridad del otro"<sup>48</sup>.

Cada vez más lejos de las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz encuadradas en el Capítulo VI de su Carta, este organismo ha dado por tierra con la validez irrestricta de la idea de no intervención más allá de toda causa, flexibilizando este antiguo dogma westfaliano bajo circunstancias específicas y excepcionales. Así, se multiplicaron sus labores en conflictos intraestatales que conllevan una situación de tragedia humanitaria y, sobre todo, genocidios y violaciones masivas a los derechos humanos.

Estas tareas gozan de un alto grado de consenso y legitimidad, incluso por parte de líderes religiosos, desde el momento en que se las percibe como la única opción para las poblaciones afectadas. Cabe recordar que en una actitud inusual, en su discurso ante el plenario de la Asamblea General de la ONU, el 18 de abril de 2008, el Papa Benedicto XVI afirmó que la Organización tenía el "deber" de intervenir para proteger a las poblaciones ante crisis humanitarias y violaciones de derechos humanos, si sus Estados no eran capaces de hacerlo y las vías diplomáticas de resolución fueron agotadas.

En estos casos, la intervención de la comunidad internacional no responde solamente a móviles morales, sino también estratégicos, ya que algunas de estas situaciones, si nadie las cuestiona o detiene, podrían expandirse o multiplicarse. Dicho esto en otros términos, subyace en este punto la idea de "exportar" estabilidad y seguridad, para no "importar" inseguridad de ese origen a mediano plazo. En los términos de Walzer: "Si pagamos el precio mortal del silencio y la insensibilidad, pronto tendremos que pagar el precio político del desorden y la anarquía más cerca de nuestro hogar". (Walzer: 2004, 87 y 91)

El concepto de "emergencias complejas", concebido a la luz de los conflictos intraestatales y las crisis humanitarias que hoy insumen buena parte de los esfuerzos de la comunidad internacional, sugiere las múltiples aristas que presentan estos casos para la ONU: una combinación de crisis humanitarias, ruptura de la autoridad política y estallido de la violencia cuya resolución demanda una participación exógena (Marks: 1994). La idea de

---

<sup>48</sup> *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, disponible en: [http://www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf)

operaciones de "tres bloques" donde las fuerzas desplegadas deben combatir, preservar la estabilidad y realizar tareas humanitarias, todo en el mismo lugar y simultáneamente<sup>49</sup>, ayuda a describir el ambiente operacional de estos emprendimientos, que hoy constituyen un aporte clave al logro y preservación de la paz y seguridad internacionales.

Las iniciativas multilaterales concebidas para lidiar con el conflictivo tablero internacional de hoy no se restringen a nivel global. En forma complementaria, se proyectan a planos geográficos regionales. En este sentido, mientras la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) dio sus primeros pasos con el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD), por ahora más una promesa que una realidad plenamente operativa, la OTAN adoptó en su Cumbre de Lisboa un nuevo Concepto Estratégico, que marcará la dirección de sus acciones durante la próxima década aproximadamente. El objetivo central fue preservar la aptitud de la Alianza para defender a sus miembros de novedosas amenazas, tornando a su estructura más ágil y efectiva. Las palabras pronunciadas en ese cónclave por el Secretario General Rasmussen resumen la meta perseguida, que se consideró alcanzada: "la OTAN es una comunidad de libertad, paz, seguridad y valores compartidos sin paralelo. Pero el mundo está cambiando. Enfrentamos nuevas amenazas y desafíos. Y este Concepto Estratégico asegurará que nos mantengamos tan efectivos como siempre en la defensa de nuestra paz, seguridad y prosperidad"<sup>50</sup>.

En esa actualización, la Alianza Atlántica priorizó una postura proactiva que contemple la opción de proyectar fuerza más allá de sus límites. Una de las causas para esa opción es que los aliados consideran que un mundo en el cual terroristas y otros potenciales agresores se muevan a sus anchas, sería crecientemente inestable y, tarde o temprano, nadie estaría a salvo. Esto significa denegarles a esos actores refugios seguros, espacios donde organizarse ni entrenarse. Una segunda causa para la postura proactiva se vincula con una cuestión de valores; en este sentido, se considera imprescindible emplear todas las herramientas disponibles

---

<sup>49</sup> Utilizo este concepto por adaptación de la idea de "guerra de tres bloques", empleada inicialmente para describir los desafíos que deberían emplear las Fuerzas Armadas modernas en operaciones de contrainsurgencia. En Hoffman (2006, 395-411).

<sup>50</sup> "NATO adopts new Strategic Concept", *NATO News*, 19 November 2010

(incluyendo la ayuda económica y la diplomacia) para atacar las causas estructurales de fenómenos tales como el extremismo religioso y el terrorismo. Esto con frecuencia implica enfrentar las causas fundamentales así como los síntomas, al mismo tiempo. Ejemplos válidos serían el aumento de los niveles de educación y la lucha contra la exclusión y la injusticia social (Rasmussen: 2010).

## **Conclusiones**

Al término del primer decenio del presente siglo el escenario internacional revela un alto grado de dinamismo. Esto es particularmente notorio en su subsistema de seguridad, pleno de amenazas de naturaleza multiforme, cuya fisonomía se encuentra en permanente cambio. Persisten los conflictos armados tradicionales basados en pujas de poder interestatales y nada sugiere que esta realidad vaya a experimentar cambios radicales en el corto plazo. Sin embargo, simultáneamente a lo antedicho en la agenda de seguridad ocupan lugares cada vez más importantes heterogéneas fuentes de peligro protagonizadas por actores no estatales y expresadas en términos transestatales o intraestatales. Bajo estas circunstancias, los conflictos armados que proliferan por doquier adoptan novedosos perfiles, que van mucho más allá de su sesgo asimétrico y que dificultan su gestión exitosa por parte de la comunidad internacional.

A su turno, el fenómeno de la globalización mostró las limitaciones de los criterios cartográficos tradicionales, sobre todo en lo que respecta al concepto "distancia". Amenazas no convencionales y conflictos armados sitios en lejanas latitudes dejan de ser cuestiones ajenas, volviéndose "cercanas" y afectando la seguridad de naciones y sociedades en las antípodas del globo. Como contracara de la misma moneda, la legitimidad y el respeto de un régimen político ante los demás miembros de la comunidad internacional pasa a relacionarse en forma directa con el efecto que sus conductas generan en las percepciones de seguridad de tales miembros.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 constituyeron un trágico símbolo de este tablero internacional globalizado. Las motivaciones culturales que habitualmente sustentan esta forma de violencia política, sean de raíz étnica o religiosa, no empañan la notoria modernidad que signa hoy a este fenómeno, caracterizado por un intensivo empleo de tecnología de punta y flexibles estructuras organizativas con ramificaciones en todo el orbe. La criminalidad organizada es otro símbolo,

igualmente elocuente, con sus tráficos ilegales atravesando naciones y continentes, y su profunda inserción en los circuitos financieros internacionales.

El Estado, tal cual lo conocemos, se ve profundamente afectado por la globalización. El estratégico atributo de la soberanía se erosiona, en la mayor parte de los casos contra la voluntad de los gobiernos centrales, que ven comprometida su capacidad de ejercer poder de manera real y efectiva sobre la totalidad del territorio y sus habitantes. En su punto extremo, la reducción de los niveles de gobernabilidad y el incremento de la fragilización institucional que acompañan estos procesos no exentos de violencia, pueden desembocar en colapsos estatales que preludian nuevas tragedias en un plano humanitario.

Para contrarrestar los efectos de este complejo escenario, la comunidad internacional ha avanzado en forma lenta pero constante por el camino de la multilateralización y la adopción de reglas de juego consensuadas. Las Naciones Unidas y la OTAN han sido instituciones donde cristalizaron tales iniciativas; en el primer caso se destaca la flexibilización del tradicional criterio de no intervención y la ampliación y complejización de las operaciones de paz, concebidas como emergencias complejas; en el segundo, la adopción de posturas proactivas que contemplan la proyección de fuerza más allá de sus límites geográficos.

Para finalizar este trabajo, resulta útil mencionar la adaptación que efectúa Barber de la tradicional distinción entre "halcones" y "palomas" en una nueva dicotomía entre "águilas" y "búhos". Tradicionalmente, el mote de "halcón" correspondió al funcionario o decisor que, frente a una amenaza concreta, abogaba por una respuesta radical y contundente —que en numerosos casos incluía el empleo del "poder duro"— desechando opciones graduales o consensuadas con el ocasional contendiente; en las antípodas, las *palomas* priorizaban el gradualismo y la vía de la negociación aún cuando debía cederse algo al oponente para lograr el ansiado desenlace, preferentemente exento de violencia. Huelga aclarar que los halcones siempre se autodefinieron como realistas y pragmáticos, tildando de subjetivas y *naïve* a las palomas. La nueva dicotomía, en cambio, sugiere que tanto águilas como búhos son capaces de adoptar decisiones drásticas y contundentes, aunque los segundos lo hacen en forma más sabia, y consecuentemente más efectiva. Mientras el águila ataca a su presa a pleno día, el búho lo hace al anochecer, cuando la luz declinante y su excelente visión se conjugan para hacerle distinguir nítidamente los contornos y sombras del bosque y de las presas

que en él se mueven. Finalizando esta argumentación, la conducta de los búhos es más realista que la que siguen de las águilas, pues lo que define el realismo de una actitud (en términos de pragmatismo) no es su reticencia a la negociación ni su proclividad al empleo de la violencia, sino su correspondencia con los datos empíricos.

En definitiva, el estado de cosas que hemos descrito en las páginas precedentes constituye un severo desafío para el Estado, pues a él acuden los ciudadanos en busca de protección, en el marco del contrato social que los vincula. Esto obliga a sus académicos, intelectuales y funcionarios a reevaluar los conceptos y categorías empleados en esta área de conocimiento, para contar con la capacidad de identificar e interpretar en tiempo y forma los contornos del "bosque de la seguridad internacional" y las amenazas que moran dentro de sus límites, para así contrarrestarlas de manera eficaz y eficiente.

## La desilusión democrática andina. Retos para las fuerzas militares en el contexto de una seguridad política

---

Miguel Jaramillo-Jassir<sup>51</sup>

RESUMEN: Las democracias andinas han sucumbido frente a graves crisis institucionales con diversas manifestaciones. Entre ellas se encuentra, la salida abrupta de mandatarios, los cambios constantes de sus cartas magnas y el reformismo de sus normas más básicas con el fin de reforzar el poder del ejecutivo en detrimento de la democracia sustancial. Las crisis son tan sólo el reflejo de un problema mayor y profundo: el desfase profundo entre el establecimiento formal de la democracia y su efectiva consolidación. Es decir, a pesar de que la implantación de la democracia data de hace varias décadas, no existe una apropiación ciudadana del sistema, los niveles de inclusión sociales son precarios y los Estados no cuentan con mecanismos para la gestión efectiva de crisis. Para abordar esta problemática, el artículo se divide en tres partes. En primer lugar, se dará cuenta de la región andina, es decir ¿en qué consiste el término? ¿Es tan sólo geográfico o tiene elementos que van más allá de ese campo? En segundo lugar, se explorará el desfase entre el establecimiento formal y la consolidación democrática. Finalmente, se analizará el papel de las Fuerzas Militares en la necesaria consolidación democrática.

---

<sup>51</sup> Internacionalista de la Universidad del Rosario, Magíster en Seguridad Internacional del Instituto de Estudios Políticos de Toulouse y en Geopolítica del Instituto Francés de Geopolítica de París. Aspirante a Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Toulouse. Coordinador de la línea sobre Seguridad Hemisférica en el CEESEDEN y profesor Universidad del Rosario, Colombia.

## Introducción

La región andina es una zona poco conocida en el mundo y en buena parte de América Latina donde comúnmente se le asocia con el problema de las drogas o bien con la cuestión indígena en sus diferentes manifestaciones. Por otra parte, la mayor parte de los estudios acerca de los fenómenos políticos contemporáneos en Latinoamérica relativos a la democracia se concentran en el Cono Sur y en México. En términos generales, la región andina como objetivo de estudio en el campo de la democracia ha sido soslayada con excepción de los últimos años. A finales de la década de los noventa los análisis para dar cuenta de la inestabilidad crecieron vertiginosamente. No obstante dicha volatilidad no es el asunto de mayor trascendencia, como se verá a los largo de este estudio. A la luz de esos hechos, una reflexión sobre la política contemporánea andina se revela como una tarea urgente. En particular, con respecto al tema de la consolidación democrática y la forma como esto ha condicionado su seguridad, teniendo en cuenta que desde hace más de dos décadas el sistema político fue implantado, empero su consolidación sigue ausente.

A mediados de los setenta, la tercera ola de democratización (Huntington: 1994, 26) comenzaba a sacudir a Europa con la "Revolución de los Claveles" en Portugal y allanaba el camino para una serie de movimientos en el mundo que aspiraban a la instauración de sistemas políticos bajo la orientación ideológica de la democracia liberal. Paralelamente, el fenómeno tuvo incidencia en América Latina donde las dictaduras militares y en algunos casos civiles fueron dando paso a las transiciones y, posteriormente, al establecimiento de gobiernos democráticos.

El proceso se extendió y culminó con la emancipación de los países de Europa Central y del Este que se encontraban bajo la égida de la Unión Soviética y mediante reformas o revoluciones que derivaron en la implantación de democracias liberales. A ese grupo de países que instauraron la democracia liberal entre los años setenta, ochenta y noventa se les clasificó como democracias jóvenes en contraste con aquellos países que durante siglos se habían regido por el liberalismo como principio orientador político y económico.

El establecimiento de sistemas demo-liberales hacía pensar en una consolidación de los valores democráticos occidentales en estas sociedades. No obstante, en las últimas décadas la realidad ha contrastado con esta aspiración. Una de las paradojas que surge de esta reflexión está ligada a las diferencias en el proceso entre los

países de Europa Central y del Este y algunos latinoamericanos, en especial aquellos de la región andina. Si bien en el caso de los primeros, éstos emprendieron el proceso liberal casi diez años después que los andinos, la democracia parece estar más consolidada en las naciones que otrora formaban parte de la llamada "Cortina de Hierro" que en los de la subregión andina.

Las democracias andinas han sucumbido frente a graves crisis institucionales que se manifiestan en la salida abrupta de los mandatarios, los cambios constantes de sus cartas magnas y el reformismo recurrente de sus normas más básicas tendiente a reforzar el poder del ejecutivo en detrimento de la democracia sustancial. A pesar de ello, las crisis son tan sólo el reflejo de un problema mayor y profundo: el desfase profundo entre el establecimiento formal de la democracia y su efectiva consolidación. Es decir, a pesar de que la democracia fue implantada institucionalmente hace más de dos décadas no existe una apropiación ciudadana del sistema, los niveles de inclusión sociales son aun precarios y los Estados no cuentan con mecanismos para la gestión efectiva de crisis. Estos hechos sin lugar a dudas han condicionado su seguridad.

### **¿Qué es la región andina?**

Tradicionalmente, a la región andina se le asocia físicamente con la cordillera de los Andes<sup>52</sup>, por lo tanto el primer referente al que se alude es geográfico. Sin embargo, dicho campo no abarca toda la "andinidad" ya que existen países que en dicho sentido harían parte de la región, pero que en el político se han desligado de ella. Tal es el caso de Argentina y hasta cierto punto de Chile, países cuya "andinidad" ha sido rebatida. Actualmente, se puede decir que las naciones que hacen parte de la región andina son Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela y Perú. La pregunta que surge es ¿qué comparten estos países aparte del referente geográfico de la Cordillera de los Andes? Dicho en otros términos, ¿qué factores configuran la región andina hoy en día? Pues bien, existen cinco factores que comparten la totalidad de naciones andinas y que constituyen los elementos a partir de los cuales surge la región hoy en día: la naturaleza de sus regímenes, la historia, las características económicas, el problema de las drogas y la vulnerabilidad frente a Estados Unidos.

---

<sup>52</sup> Andes, viene del vocablo quechua "andi" que significa "cresta o montana" en franca alusión a dicha cordillera.

En cuanto a la primera característica común, se trata de democracias en construcción, algunas de ellas jóvenes como en el caso de Bolivia, Ecuador y Perú. Se puede establecer, además, que las democracias andinas carecen de consolidación, rasgo que las diferencia de algunos de los sistemas del Cono Sur. Guerrillas, golpes de Estado y crisis constitucionales, entre otros, confirman dicho matiz andino, como se verá más adelante.

En segundo lugar, las naciones andinas en su proceso emancipatorio comparten una historia común y en algunos casos, estrechamente ligada como en el caso de Colombia, Ecuador y Venezuela dentro del marco de la pos bautizada Gran Colombia. Asimismo, la campaña libertadora de Simón Bolívar no deja de ser un referente insoslayable de la *andinidad*.

En tercer lugar, al igual que el resto de América Latina, la región andina presenta niveles de concentración del ingreso preocupantes que denotan una significativa exclusión. Vale recordar que el continente ostenta el penoso registro del más desigual del mundo. Según un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2002, el 20% de la población más rica concentra el 54% del total de los ingresos, mientras el 20% más pobre accede apenas al 4% (PNUD: 2004, 128).

En cuarto lugar, el problema de las drogas ha condicionado la imagen de los andinos frente al mundo. La región ha sido particularmente señalada en medios internacionales, especialmente en el caso de Bolivia, Colombia y Perú que concentran la mayor producción de cocaína. En el caso de Ecuador, desde finales de los noventa se ha perfilado como un centro para el comercio de precursores químicos y Venezuela ha sido desde hace décadas zona de tránsito para el envío de drogas. Vale decir de todos modos, que estos dos últimos, han sido menos estigmatizados que los tres primeros. El problema se agudizó a finales de los años ochenta con el aumento vertiginoso de la demanda en los Estados Unidos del alcaloide. Por ende, las políticas exteriores andinas así como su inserción han estado condicionadas por la imagen reflejada por el tráfico de estupefacientes. En virtud de ello, la "responsabilidad compartida"<sup>53</sup> ha sido incorporada como derrotero de la diplomacia para Bogotá, La Paz y Lima.

---

<sup>53</sup> La responsabilidad compartida es un principio que busca que el conjunto de países de la comunidad internacional reconozca la necesidad de emprender la lucha contra el tráfico de drogas sin que todo repose en la responsabilidad de los países productores. En ese orden de ideas, se busca intervenir las rutas de comercio, el lavado de activos, el tráfico de

En quinto lugar, y en correlación con el punto anterior, los andinos comparten la vulnerabilidad frente a Estados Unidos. Las naciones de la región se encuentran dentro de una zona de relativa importancia para Washington como consecuencia del tráfico de drogas ilícitas y la fuente de financiación que esto supone para algunos grupos considerados como terroristas. Por ello, algunos han cedido ante las presiones estadounidenses en la implantación de políticas o medidas concretas. Basta mirar, la puesta en marcha del Plan Dignidad en Bolivia, el Plan Colombia, los planes de erradicación durante el gobierno Fujimori, o el establecimiento de una Base militar aérea en Manta en la costa pacífica ecuatoriana para dar cuenta de la vulnerabilidad de los andinos frente al gobierno de Washington.

Es menester aclarar, que estas características no cubren todos los aspectos que definen a la región andina, simplemente debe ser leídas como un parámetro en función del cual se puede establecer una definición operativa de la región. Vale recordar que el presente trabajo no pretende dar cuenta de la identidad andina. A juicio del autor, estos matices resumen en buena medida la problemática andina contemporánea y revelan la andinidad actual en términos políticos.

### **La desilusión democrática o posrevolucionaria**

A propósito de la desilusión posrevolucionaria (acaecida especialmente en los países que se emanciparon de la Unión Soviética en Europa Central y del Este), el ex presidente checo Vaclav Havel (2006) afirmó:

"Todas las revoluciones, al final, pasan de la euforia a la desilusión. En una atmósfera revolucionaria de solidaridad y autosacrificio, los participantes suelen pensar que, cuando su victoria sea completa, el Paraíso en la Tierra será inevitable. Naturalmente, nunca llega el Paraíso, sino la decepción, lógicamente. La desilusión posrevolucionaria, en particular después de las revoluciones [...] está arraigada en la psicología humana. Unas nuevas circunstancias imponen nuevos imperativos para la

---

precursores químicos y el consumo, procesos que no están concentrados necesariamente en la región andina y que suponen el concurso de otros países.

mayoría de las personas. Antes, el Estado lo decidía todo y muchas personas, en particular de las generaciones de edad mediana y avanzada, empezaron a ver la libertad como una carga, porque entrañaba la necesidad de adoptar decisiones continuamente."

Para el caso de algunos de los movimientos civiles de América Latina que terminaron implantando la democracia, la desilusión de la que habla Havel es flagrante, especialmente en los países andinos. Efectivamente, sectores de la población andina asumían la instauración de la democracia como una panacea que resolvería por sí todos los males que aquejaban a la sociedad.

Para proceder al análisis de dicho proceso en la región andina, es prudente clasificar a los países en dos grupos. De un lado, Colombia y Venezuela, cuyos regímenes dictatoriales militares en la segunda mitad del siglo XX fueron efímeros en comparación con lo ocurrido en el resto de países. De otro, se encuentran Bolivia, Ecuador y Perú que estuvieron bajo gobiernos militares a lo largo de varios años y cuyas figuras militares dejaron un trazo que no puede ser ignorado.

Tanto en Colombia como en Venezuela, la democracia fue pactada por los dos grandes partidos políticos. En el primer caso, el Frente Nacional permitió poner freno al periodo de *La Violencia* que desde 1948 había causado la muerte de más de trescientos mil colombianos (Fernández Gómez: 2007). En Venezuela, el "Pacto de Punto Fijo" sentó las bases del régimen democrático. Es necesario aclarar que aunque ambas democracias fueron pactadas presentan matices que las diferencian, en particular porque el Frente Nacional se basaba en una alternación del poder entre el partido Conservador (PC) y Liberal (PL) excluyendo a terceros. En el caso venezolano, si bien había una exclusión a terceros partidos que no fueron tenidos en cuenta para instaurar la democracia como en el caso del Partido Comunista Venezolano (PCV), el pacto no suponía una alternación entre Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI)<sup>54</sup>.

En un principio ambos sistemas dejaron al descubierto sus bondades alcanzando sus objetivos iniciales. En el caso venezolano, se llevaron a cabo elecciones sin interrupciones

---

<sup>54</sup> Cabe aclarar que en un principio la Unión Republicana Democrática hizo parte del Pacto pero luego se retiró.

dotando al sistema de una estabilidad de la que había carecido y evitando el ascenso de los militares al poder. En Colombia se menguó la violencia irrefrenable que había puesto al país en el marco de una Guerra Civil. Finalmente, en los dos casos ambos partidos entraron dentro del juego democrático institucional.

No obstante, con el paso del tiempo las contradicciones que entrañaba el sistema de la democracia pactada se hicieron evidentes. Para el caso colombiano, la exclusión de partidos alternativos radicalizó la lucha armada de un sector de la izquierda y en especial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que encontraron en el Frente Nacional uno de sus mitos fundadores más representativos y determinantes<sup>55</sup>. Asimismo, las deficiencias del sistema se hicieron evidentes en las elecciones presidenciales de 1970 cuando por primera vez, después de instaurado el sistema en 1958, un partido alternativo tenía opciones reales de llegar a la presidencia, la Alianza Nacional Popular (ANAPO). Sin embargo, aunque los primeros resultados parecían favorecer al candidato de dicho partido, Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), en las últimas horas y por una ventaja de menos de sesenta y cinco mil votos Misael Pastrana Borrero accedió a la primera magistratura colombiana dejando un manto de duda sobre la legitimidad de su elección (Fernández Gómez: 2007). Como consecuencia, surgió el Movimiento 19 de Abril, guerrilla urbana que junto a las FARC y otros grupos armados constituían un síntoma claro de las contradicciones y debilidades de la democracia colombiana.

En Venezuela, las manifestaciones de desgaste del Pacto de Punto Fijo cobraron mayor evidencia. De un lado, a pesar de ser un Estado federal, la autonomía de las regiones era casi que ausente. En la década de los sesenta más del 70% del presupuesto era decretado por el Presidente<sup>56</sup> quien a su vez designaba a los

---

<sup>55</sup> Para las FARC existen tres mitos fundadores que justifican la lucha armada. En primer lugar, el asesinato en 1948 del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán proveniente de un medio popular y de discurso populista. En segundo lugar, el ataque de las Fuerzas Militares colombiana contra Marquetalia, donde un grupo de campesinos, entre los que se encontraba Pedro Marín alias "Manuel Marulanda" se había alzado en armas para exigir la reforma agraria. Y en tercer lugar, el exterminio sistemático de los líderes de la Unión Patriótica, partido de izquierda surgido después de los diálogos de paz entre el gobierno de Belisario Betancourt y las guerrillas.

<sup>56</sup> El presupuesto se distribuía de dos maneras. A través de la Administración Pública Centralizada (APC) y la Administración Pública

alcaldes. El hecho atentaba directamente contra el espíritu federal venezolano. De otro lado, los partidos alternativos se enfrentaban a una serie de obstáculos que les impedían obtener el reconocimiento jurídico, ahogando de esta forma el posible surgimiento de alternativas. Paralelamente, el poder de los partidos tradicionales, era favorecido por el sistema de votación de las listas cerradas para los miembros del legislativo.

La popularidad del sistema se debilitó con la crisis económica de 1983 en el denominado "Viernes Negro", que significó la caída del poder adquisitivo de los venezolanos como consecuencia del desplome de los precios del petróleo. Para la época se dio asimismo, la emergencia de nuevos actores con reivindicaciones frente a las imperfecciones de la democracia venezolana, como fue el caso de La Causa Radical (LCR) de Andrés Velásquez y del Movimiento al Socialismo (MAS) de Teodoro Petkoff. Luego en 1989, con la irrupción del "Caracazo"<sup>57</sup> quedó en evidencia la vulnerabilidad económica venezolana. De igual manera, la respuesta desmedida y autoritaria del gobierno de Carlos Andrés Pérez, minó la legitimidad del desgastado sistema.

A esto siguieron dos tentativas de golpe de Estado contra el gobierno de Pérez. Finalmente en 1993, por primera vez desde la instauración del Punto Fijo un partido diferente (Convergencia) a AD y COPEI ganó las elecciones. Dicho partido estaba en cabeza de uno de los fundadores del COPEI, el ex presidente Rafael Caldera<sup>58</sup>. Este hecho terminó con la hegemonía de AD y COPEI y puso fin al Pacto de Punto Fijo como referente de la democracia venezolana.

A la luz de estos hechos que dejaron en evidencia las limitaciones de las democracias pactadas durante la década de los noventa, tanto Colombia como Venezuela, emprenden el proceso para la consolidación democrática que permite observar el nacimiento de

---

Descentralizada (Aplan Dignidad). La primera no necesitaba de la aprobación del Congreso, y durante los 60 la mayoría del presupuesto era aprobado por medio de la APC sin pasar por el legislativo. (Crisp y Levine: 1998, 187).

<sup>57</sup> El 27 de febrero de 1989, el país fue víctima de una sangrienta sublevación popular llamada "El Caracazo". La revuelta se produjo como respuesta a un ajuste estructural emprendido por el gobierno que provocó entre otros, una aguda inflación, escasez y acaparamiento de bienes de primera necesidad.

<sup>58</sup> El hecho de que fuera un exfundador del COPEI quien lideraba Convergencia puso en duda su independencia frente a la clase política tradicional.

una distancia entre el establecimiento del sistema en los años cincuenta y los obstáculos acaecidos a lo largo de las décadas posteriores. No obstante, las dos naciones andinas son vistas por muchos sectores como referentes de estabilidad democrática y es común encontrar el argumento de que los sistemas políticos más estables de la segunda mitad del siglo XX en América Latina fueron Colombia, Costa Rica y Venezuela<sup>59</sup>. Ahora bien, para el caso de los andinos en mención, es necesario aclarar que no se trata de democracias consolidadas.

En Venezuela, toda la inestabilidad surgida luego del ascenso de Hugo Chávez en 1999 hizo manifiestas las contradicciones ya mencionadas del régimen venezolano. Si bien durante la década de los ochenta, Caracas entabló una serie de reformas para aliviar la crisis de credibilidad del sistema, el alcance fue limitado. A finales de los ochenta, por ejemplo, se instituyó la elección popular de alcaldes y se modificó la elección del congreso permitiendo que la mitad de la Cámara de Diputados fuese elegida por medio de una lista abierta. Luego en 1993, dicho porcentaje se elevó al 67% de ambas cámaras (Penfold-Becerra: 1999, 10). A pesar de la puesta en marcha de estas reformas, la decepción venezolana *vis-à-vis* de la democracia era cada vez mayor, lo cual quedó plasmado en la elección a finales de 1998 de un *outsider*, Hugo Chávez Frías.

Más allá de los debates ideológicos acerca de la revolución bolivariana, queda claro que su existencia obedece a un proceso histórico que da cuenta de una democracia incompleta que si bien en un comienzo funcionó relativamente, gracias a la renta del petróleo, terminó dilatándose al no haber podido insertar en la cultura política de los venezolanos la democracia. Precisamente, ése es uno de los principales objetivos del presidente actual, modificar la cultura política venezolana introduciendo nuevos valores de carácter socialista y privilegiando una dimensión de la democracia participativa, directa o hiperdemocrática con el fin de promover una apropiación del sistema. Habrá que ver en el futuro cercano los alcances del proceso.

En el caso de Colombia, los intentos de consolidación democrática se resumen en la Constitución de 1991 que engendra avances históricos en materia de descentralización, laicismo y representación de minorías. Uno de los elementos más rescatables de dicho proceso constitucional tiene que ver con la iniciativa de

---

<sup>59</sup> Este es uno de los argumentos principales de John Peeler autor del libro *Latin american democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela* publicado en 1986 por la Universidad de Carolina del Norte.

la "Séptima Papeleta". Ésta fue impulsada en 1990 por un grupo de jóvenes universitarios que convocaron una consulta popular que consiguió más de dos millones de votos en marzo de ese mismo año. No obstante, dicha consulta no tuvo un carácter legal pero constituía un mandato político de importancia para el gobierno del saliente Virgilio Barco (1986-1990). De esta forma, para la administración de César Gaviria (1990-1994) la convocatoria de una Asamblea Constituyente traducía una prioridad para la legitimidad del Estado y la democracia colombiana.

El paso del tiempo, ha demostrado que la Constitución de 1991 no ha colmado las expectativas de buena parte de los colombianos y en términos políticos su efectividad es discutible. Hasta la fecha, Colombia ha efectuado más de 20 reformas constitucionales que reflejan la relatividad de la estabilidad colombiana. Aunque a diferencia de sus vecinos, no se han presentado crisis constitucionales que deriven en destituciones presidenciales o en golpes de Estado, el sistema ha sido incapaz de gestionar los asuntos más trascendentales del país. Por ello, cada gobierno intenta reformar la constitución en función de sus programas generalmente de corto o mediano plazo.

De igual forma, es necesario aludir al escándalo actual de la llamada "parapolítica" que permitió a los paramilitares tener una representación directa en el Estado y develó un plan para el control de los poderes locales (alcaldías y gobernaciones). La situación es tan aguda que según algunos investigadores como Claudia López y Guillermo León Valencia (2008), el 30% del congreso llegó a estar en manos de representantes paramilitares. Asimismo, la violencia generalizada que se presenta en Colombia, ha impedido en buena medida la consolidación democrática y ha puesto en evidencia las limitaciones del régimen.

En síntesis, aunque no se trata de jóvenes democracias, Colombia y Venezuela representan la imposibilidad de llevar a buen término el proceso de consolidación democrática y por ende la llamada "desilusión posdemocrática".

En contraste con Colombia y Venezuela, se puede decir que Bolivia, Ecuador y Perú atravesaron un proceso de democratización reciente. En términos cronológicos el restablecimiento democrático se da por la misma época en los tres países (Bolivia 1985, Ecuador 1979, Perú 1979). Vale subrayar el hecho de que para el caso de Ecuador y Perú el sello de los gobiernos militares siguió presente en su cultura política, un matiz que los aparta del caso boliviano.

En Ecuador por ejemplo, las grandes reformas sociales fueron impulsadas por los militares (reforma agraria, código del trabajo, profesionalización del ejército, seguridad social) y se puede decir que la gran época de desarrollo económico fue obtenida por ellos. Claro está, se debe aclarar que el margen de maniobra para gobernar era amplio lo cual les permitía financiar un sistema productivo que obtenía provecho de los precios del petróleo y de un endeudamiento irresponsable. A pesar de todo, el legado económico y social de los militares es incontestable. En el discurso de transmisión de mando del general Poveda a Jaime Roldos Aguilera en el restablecimiento democrático es apreciable el avance de los militares (Gutiérrez: 2004,75):

"Antes del gobierno de las Fuerzas Armadas, el país tenía un presupuesto nacional que bordeaba apenas los 5 mil millones de sucres. Actualmente llega a los 27 000 millones. Su reserva monetaria alcanzaba los 600 mil millones de sucres. En la actualidad sobrepasa los 15 000 millones. El PIB era de apenas 47 000 millones. En 1978 superó los 190 000 millones. Las exportaciones eran de 300 millones de dólares. En 1978 llegan a los 1 500 millones... El ingreso per cápita oscilaba entre los 200 dólares. Actualmente llega a cerca de los 1000 dólares."

Ante este panorama, los gobiernos democráticos se vieron avocados a enfrentar la presión popular por mantener los niveles de crecimiento alcanzados durante las administraciones militares; algo que parecía imposible si se tiene en cuenta que el desempeño económico castrense estuvo basado en el endeudamiento que era permitido por un amplio margen de acción. Ciertamente, la democracia con sus mecanismos de control (*checks and balances*) reduce el margen de maniobra del Ejecutivo, al someterlo al control político de las otras ramas del Poder Público. Por lo tanto, la responsabilidad de los presidentes aumentó considerablemente con el restablecimiento de la democracia. Las expectativas frente al régimen democrático y los logros socioeconómicos conseguidos por los militares condicionaron el sistema político ecuatoriano en las décadas posteriores, ya que la decepción y el descontento ciudadano han hecho de Ecuador uno de los países más inestables de la región. El paroxismo de la volatilidad ecuatoriana llegó en 1996. Desde ese entonces ningún presidente elegido por sufragio universal ha podido terminar su mandato.

En el caso peruano, se puede decir que el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado (1968-1975) marcó profundamente la política de ese país. Su gobierno es frecuentemente calificado como progresista<sup>60</sup> ya que en él se llevaron a cabo importantes nacionalizaciones y se emprendió una reforma agraria que hasta el momento ha sido la más significativa de la que se tenga registro en Perú. Paradójicamente, durante su mandato se dieron las condiciones para la democratización a pesar de la naturaleza castrense del régimen. Bajo esta lógica, el proceso de modernización y de urbanización y el posterior surgimiento de una clase media peruana fueron vitales para que en 1980 se restableciera el régimen democrático. Para ese momento, Perú parecía ser uno de los mejores prospectos del continente para la consolidación democrática<sup>61</sup>. De un lado, existía una clase social consciente de la necesidad democrática y de otro, los militares no tenían interés en el ejercicio del poder ya que esto entrañaba legitimar a la guerrilla del Sendero Luminoso, surgida en los años setenta en cabeza del profesor universitario Abimael Guzmán. De igual forma, una dictadura militar podía allanar el camino para una guerra civil, algo que los militares querían evitar a cualquier precio. A esto habría que sumar un ambiente internacional que empezaba a hacer presión para la democratización liberal en los países del entonces Tercer Mundo.

En contraste con las expectativas generadas por la democracia, las frustraciones se hicieron evidentes a lo largo de la década de los ochenta con los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y de Alan García (1985-1990/2007). Estas Administraciones fueron incapaces de mantener niveles propicios de gobernabilidad, lo que favoreció el avance sólido de Sendero Luminoso y el surgimiento del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA). En el gobierno de García además, el país sucumbió ante una crisis económica provocada por un manejo irresponsable y populista de la política económica. Desde un principio, el Estado peruano financió el consumo generando niveles de apoyo importantes para el primer mandatario. Sin embargo, en los últimos años de su Administración una inflación incontrolable y la pérdida de toda

---

<sup>60</sup> La clasificación del régimen de Velasco Alvarado es aun hoy en día tema de debate. Como lo apunta Alain Rouquié, los neo marxistas rechazan el apelativo socialista y prefieren hablar de "corporativismo de izquierda" o de "neo bismarckismo". Otros autores prefieren una tercera vía "la autogestión en uniforme" (Rouquié: 1982, 389)

<sup>61</sup> Ésta es la tesis de Cynthia McClintock a finales de los años ochenta (McClintock, 1989:127-148)

elegibilidad para préstamos en exterior provocaron el derrumbe de la economía y por ende la ira de los peruanos. Ciertamente, se llegó a una hiperinflación de más del 7000% y entre 1986 y 1987 las reservas internacionales cayeron dramáticamente y la popularidad pasó del 70% al 30%. (Graham: 1990, 85).

La crisis económica y el florecimiento de Sendero Luminoso, entre otros, minaron la credibilidad de los partidos políticos peruanos, Acción Popular (AP) y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) iconos de la política tradicional y que fueron asumidos como responsables de los males nacionales. El Estado peruano se encontraba tan débil frente al Sendero Luminoso que en algunos círculos se llegó a manejar la hipótesis de la toma del poder por parte de los maoístas. A comienzos de 1992, el subsecretario de Estado de la Casa Blanca para América Latina, Bernard Aronson manifestó su preocupación por un eventual triunfo militar de Sendero Luminoso en el Perú. Por la misma época, la Rand Corporation hablaba del cerco que había logrado imponer Sendero Luminoso alrededor de Lima. Paralelamente, en una entrevista al diario alemán *Der Spiegel*, Luis Arce Borja, vocero en Europa del Sendero Luminoso expresaba que lo único que había que negociar con el gobierno de Lima era la rendición de este último. (Degregori: 1994, 4). Esta alocución demostraba la confianza en la victoria final que tenían algunos cuadros de la guerrilla.

Este contexto de desconfianza permitió la llegada de Alberto Fujimori (1990-2000) un matemático independiente con una plataforma política populista, que una vez en el poder dejó de lado. La ofensiva de Fujimori contó con el apoyo de un porcentaje considerable de peruanos aunque se dio en detrimento del Estado Derecho y de los derechos humanos. En efecto, con el cierre del Congreso (autogolpe) en abril de 1992 quedó en duda la independencia de las ramas del Poder Público, principio constitutivo de la democracia. Asimismo, los escándalos de corrupción se multiplicaron dejando en evidencia la fragilidad de la democracia peruana, en particular de sus mecanismos de control. A pesar de los éxitos en la lucha contra el Sendero Luminoso y el MRTA, en 2000 el gobierno de Fujimori sucumbió a las presiones internas y externas y luego de unas elecciones fraudulentas llegó a su fin. En los años posteriores, la reconstrucción democrática ha sido una prioridad para Perú.

Bolivia, por su parte, no ha sido ajena a la desilusión posrevolucionaria luego de grandes expectativas sembradas en el régimen democrático. A pesar del restablecimiento democrático

en 1985, la nación no ha podido consolidar su sistema, y en los últimos años ha asistido a un debate sobre la refundación de la democracia.

A diferencia del caso de Perú y Ecuador, el legado de los gobiernos en Bolivia no fue determinante y entre los líderes castrenses tan solo el general J. J. Torres tuvo un corte progresista. Los regímenes militares, además, no tuvieron ninguna estabilidad y desde 1952 hasta los años ochenta sucesivos golpes de Estado marcaron el destino político boliviano. Por ello, para el análisis de la desilusión posdemocrática en el caso de Bolivia es necesario detenerse en otros pasajes de su historia que dan cuenta del fenómeno en cuestión.

En esta lógica, existen cuatro elementos a tener en consideración y que a juicio del autor han configurado la cultura política boliviana y su búsqueda constante de consolidación no solo de la democracia sino como proyecto de Estado Nación.

En primer lugar, el sentimiento de debilidad territorial, especialmente por la Guerra del Pacífico (1879-1885) contra Chile y la Guerra del Chaco contra Paraguay (1932-1935). En ellas confluye la desconfianza frente a los vecinos inmediatos, y frente a las multinacionales por la explotación de recursos naturales. Cabe recordar que la Shell y la Compañía de Ferrocarriles y Salitre de Antofagasta desempeñaron un papel central en el desencadenamiento de ambas conflagraciones que resultaron fatales para Bolivia.

En segundo lugar, la revolución inacabada de 1952, que si bien planteó los principales temas históricos de la política boliviana, sus conquistas (nacionalización de las minas de salitre, reforma de tierras, ampliación del sufragio universal) se fueron opacando con el paso de los años hasta la llegada al poder de los militares en 1964.

En tercer lugar, la ley de participación popular 1551 de 1994 abrió las posibilidades para que actores locales pudieran participar en política nacional lo que dio paso a la multiplicación de partidos y al fortalecimiento de las reivindicaciones locales de los indígenas y diversos sectores (mineros, cocaleros, obreros).

Y en cuarto lugar, la cuestión de la coca merece un análisis aparte. En efecto, desde finales de los años ochenta fue asumida como asunto de seguridad nacional en Estados Unidos lo cual ha condicionado la inserción regional e internacional de Bolivia.

La efervescencia social actual por la que atraviesa el país está ligada a la historia contemporánea de Bolivia. Evo Morales, es un fiel reflejo de las transformaciones ocurridas y que tienen como

eje los cuatro hitos históricos mencionados. El Movimiento al Socialismo es producto, entre otros, de la Ley de Participación Popular, y su discurso de la defensa de la hoja de coca es resultado de la vulnerabilidad boliviana frente a los Estados Unidos, particularmente luego de la implantación del Plan Dignidad a finales de los noventa, que radicalizó la causa cocalera. La filosofía "masista" sobre la autonomía boliviana debe leerse a la luz de la debilidad territorial que por décadas ha acompañado al país andino. Finalmente, los principales objetivos del gobierno coinciden en buena medida con lo planteado en la Revolución de 1952 (reforma de tierras, autonomía sobre recursos naturales, refundación de la democracia mejorando los canales de participación). Esta búsqueda por reimplantar la democracia muestra de manera clara la imposibilidad para su consolidación en los últimos veinte años.

Viendo las condiciones en que se restableció la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú se puede apreciar de manera más fehaciente la brecha que separa la instauración y la efectiva consolidación. La imposibilidad para llevar a cabo reformas de profundización de la democracia a lo largo de veinte años suscitan interrogantes acerca de las causas que han impedido el proceso. Normalmente y de manera errónea la mayoría de análisis sobre todo en medios de comunicación apuntan a que el principal problema de estas jóvenes democracias andinas lo constituye la inestabilidad política. En realidad, la volatilidad es una muestra de un problema estructural y constante: la imposibilidad para consolidar la democracia.

### **¿Cómo entender la seguridad política de los andinos?**

A la luz de estos hechos queda claro que la principal problemática en materia de seguridad para estos Estados está relacionada con una cuestión política antes que militar. El proceso de construcción de Estado-nación (*state-making*) que se caracteriza por haberse concluido es en el fondo el que más problemas genera en materia de seguridad. Cualquier reflexión sobre el papel en el mediano y largo plazo de las Fuerzas Militares en la seguridad de estos países está condicionada por dicho proceso.

Para entender mejor la seguridad política de los andinos y el papel de las Fuerzas Militares el realismo subalterno de Mohammed Ayoob (1995) ofrece un panorama conceptual útil y pertinente. Según el teórico de origen egipcio, es necesario que las Relaciones Internacionales hagan del Tercer Mundo un objeto de estudio en

materia de seguridad. En su libro *The third world security predicament: statemaking, regional conflict, and the international system*, Ayoob da cuenta de los elementos que han hecho de los países tercermundistas Estados vulnerables en términos políticos. De esta forma, se parte de la idea de que el principal componente de su seguridad no está ligado a elementos militares, ya que de éstos no depende la viabilidad del Estado-Nación, sino de las dinámicas políticas que actualmente obstruyen su funcionamiento como máximo ente político. El académico (1995, 13) señala una serie de características que definen a los países en vías de desarrollo (prototipo de los países en vías de desarrollo):

- Una ausencia de cohesión interna -disparidades económicas y sociales y divisiones étnicas y regionales-;
- Una falta de legitimidad institucional incondicional con respecto a las fronteras, a las instituciones del Estado y a las élites gubernamentales -susceptibilidad a conflictos internos e interestatales-;
- Un desarrollo incompleto y dependiente en términos económicos y sociales;
- Una marginalización internacional, principalmente en asuntos de seguridad internacional y asuntos económicos;
- Una vulnerabilidad frente a actores externos (Estados desarrollados, instituciones internacionales y corporaciones multinacionales).

Una vez definido el prototipo de los países en vías de desarrollo, Ayoob (1998, 37) propone un nuevo marco teórico para el estudio de la seguridad en los ya mencionados Estados: el realismo subalterno.

Para proponerlo critica otras nociones que se han formulado sobre la seguridad de los Estados del Tercer Mundo. Para ello, comienza poniendo en tela de juicio a la teoría de la dependencia y al neo-marxismo quienes incurren en el error, según Ayoob de sobreestimar los factores económicos por encima de los políticos, religiosos y lingüísticos que pueden dar cuenta de sus dinámicas de seguridad. De igual forma, Ayoob duda acerca de la definición propuesta por el neoconservatismo, en particular de Stephen Krasner quien asegura que todos los Estados del Tercer Mundo tienen en común la aspiración de generar un nuevo orden mundial. Empero, esto se puede rebatir viendo que precisamente los Estados periféricos son los que defienden con más vehemencia al Derecho Internacional como derrotero de sus

políticas exteriores. Por lo tanto, son estas naciones las que más apelan a ese orden internacional.

Con respecto a las teorías liberales y neoliberales que preconizan que "la cooperación entre países industrializados no sólo es posible sino necesaria", Ayooob subraya que se trata de escuelas de pensamiento que sólo tienen aplicación en los países desarrollados e industrializados y dejan de lado a una "débil mayoría" compuesta por el 80% de la población mundial (1998, 37). A partir de estas críticas Ayooob comienza con la construcción del realismo subalterno.

Es menester recordar que el uso del término "Tercer Mundo" hecho por Ayooob *ha* despertado varias críticas por tres razones esencialmente. En primer lugar, se podría tratar de un concepto anacrónico, ya que su validez dependía de la Guerra Fría. En ese entonces las diferencias entre el segundo y el tercer eran observables. Por segundo mundo se hacía referencia al conjunto de países que se encontraban bajo la órbita de influencia soviética. La caída de la Unión Soviética supuso su fin. En segundo lugar, se trata de una categoría cuyos elementos son excesivamente dispares. Por ejemplo, se critica al autor del realismo subalterno por incluir en un mismo nivel de análisis a países como Brasil y Haití. Finalmente, se pone en entredicho el uso de un término con una connotación ideológica tan fuerte. Vale recordar que durante la Guerra Fría su utilización denotaba la emancipación de la periferia.

No obstante, existen razones claras que confirman el alcance explicativo del concepto de Tercer Mundo y que hacen de su uso algo no sólo válido sino necesario. Si bien las diferencias entre el primer y el segundo mundo son menos evidentes que en el pasado, es innegable que sigue habiendo una barrera entre ambos. Los niveles de desarrollo en países como República Checa, Eslovaquia o Polonia, no son comparables con los de Francia, España o Alemania. Asimismo, aunque es cierto que los países que hacen parte del Tercer Mundo presentan disparidades flagrantes, es normal que esto ocurra con cualquier intento de clasificación. Por ejemplo, cuando se establecen rangos con el fin de clasificar los ingresos de las naciones, es recurrente que dentro de los países de ingresos altos, medios o bajos se den disparidades. Aunque Francia y Suecia hagan parte del rango superior presentan diferencias sustanciales en sus ingresos. Sin embargo, éstas no atentán contra el alcance explicativo de los rangos de ingresos para clasificar una dimensión económica concreta en el plano global. Finalmente, en cuanto al peso ideológico y político del concepto

es claro que Ayoob lo toma en su acepción menos ideológica y más operativa, es decir de forma descriptiva.

Dicho de otro modo, el autor sólo pretende poner de relieve algunas características que comparten los Estados del Tercer Mundo (mencionadas antes en el prototipo) para hacer de él un objeto de estudio de las Relaciones Internacionales. En esa vía, Ayoob acierta ya que hasta el momento buena parte de las Teorías de Relaciones Internacionales han soslayado el estudio de los países pobres. Por ello hace mención de lo subalterno, aquello que es de rango inferior.

Paralelamente, este paradigma se basa en la premisa de que la prioridad de los países en vías de desarrollo es el ejercicio efectivo y legítimo de la soberanía, lo cual se explica por la importancia que actualmente tiene el Estado como única organización política capaz (o con la aspiración) de manejar el orden político. La búsqueda de esa soberanía explica en gran medida la conflictividad dentro de los Estados. La idea de soberanía lo acerca a Hobbes y a Maquiavelo, de allí el apelativo de realista.

Por lo tanto, del planteamiento de Ayoob hace manifiesta la importancia de estudiar la seguridad en estos países desde una óptica política e interna, dejando de lado el enfoque externo y militar que caracterizó los estudios de seguridad durante la segunda mitad del siglo XX.

En este contexto se inscribe el reto de las Fuerzas Militares como garantes de la seguridad política. No obstante dependiendo del país ese rol puede variar. Resulta interesante diferenciar ese papel en las democracias jóvenes andinas (Bolivia, Ecuador y Perú) de aquellas adultas (Colombia y Venezuela). En las primeras es indudable que deben defender la constitucionalidad, aunque exista una dificultad para entender esa tarea. En el pasado de Guerra Fría, las amenazas contra la democracia eran flagrantes, era claro que una ruptura constitucional constituía un rompimiento ilegítimo del orden erigido.

En contraste, en la década de los noventa y en lo que va del siglo, estas amenazas son más sutiles y no existen parámetros claros para saber cuándo se está atentando contra la democracia de forma tal que se exija una actuación militar. El caso más desarrollado en este sentido es el ecuatoriano cuyas Fuerzas Militares han desempeñado un papel esencial en la defensa de la democracia a lo largo del siglo XX. Sin embargo, ese rol evolucionó dramáticamente desde los noventa y hoy en día ese papel parece más polémico. En todas las crisis presidenciales los militares han desempeñado una tarea esencial ya que han asegurado cambios

radicales sin que la situación de orden público haya sido dramática y haya derivado en un derrame de sangre como ha ocurrido en otros países tercermundistas donde los cambios abruptos de gobiernos han provocado guerras civiles.

En cuanto a Perú y a Bolivia es interesante seguir revisando el cambio de la doctrina militar después del restablecimiento democrático, pues los militares han tenido que resistir crisis políticas sin tomar de nuevo el poder como lo hicieron en el pasado.

A su vez, la tarea para las Fuerzas Militares en las democracias adultas, Colombia y Venezuela, también presenta matices interesantes en cuanto a la seguridad política. En el primero, el conflicto armado ha condicionado (y lo seguirá haciendo) el papel político de las Fuerzas Militares. Empero, surgen inquietudes sobre su papel en un eventual posconflicto. La pregunta más inmediata que emerge observando la realidad colombiana es si las Fuerzas tendrán mandato para luchar contra las bandas criminales emergentes.

De hacerlo las Fuerzas Militares estarían en desventaja por los límites que representa el respeto por las normas de la guerra que no existe para las bandas criminales por su carácter ilegal. Esta problemática muestra que Colombia constituye una excepción ya que si bien su seguridad es esencialmente política (la principal amenaza la constituye una guerrilla que pretende cambiar el régimen) las amenazas son militares y políticas. Por ello, Colombia sigue haciendo frente a elementos tradicionales de la seguridad a la vez que debe seguir consolidando su democracia de la mano de las Fuerzas Militares.

Finalmente para Venezuela, el papel de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) representa una importancia capital por lo que significa el largo camino de la consolidación democrática venezolana y las disputas internas políticas que el proceso ha suscitado. Uno de los interrogantes que el proceso de ideologización emprendido por el gobierno de Hugo Chávez despierta es si las FAN podrán convertirse en un bastión de la Revolución o si por el contrario serán garante de los límites constitucionales ajenos a la ideología bolivariana y propia del Estado de Derecho.

## **Conclusiones**

Luego de décadas de gobiernos autoritarios y dictatoriales los Estados andinos emprendieron el proceso de consolidación

democrática que despertó optimismo por lo que podía significar una subregión orientada por principios liberales y democráticos. Se pensó en una profundización de la integración regional y en una pacificación total.

Algunas de esas expectativas se cumplieron. Sin embargo, la estabilidad política ha sido un objetivo difícil de alcanzar y la consolidación democrática se ha venido dilatando de forma indefinida. Este fenómeno ha tenido una incidencia en la seguridad de estos Estados y la llamada "desilusión democrática" ha condicionado el devenir político de los andinos.

Para entender el vínculo entre el proceso inacabado de Estadonación, la ausencia de consolidación democrática y la seguridad política de estas naciones, se puede apelar al realismo subalterno que da las bases para un estudio de la seguridad en el Tercer Mundo. A pesar de las críticas al concepto "Tercer Mundo", éste no resulta anacrónico para evaluar la seguridad de los andinos y los complejos retos que enfrentan en este campo. Con el fin de hacer útil el término, Mohammed Ayoob establece unos parámetros que definen a los Estados tercermundistas y que confirman la vocación operativa de la definición así como su alcance explicativo.

En este marco conceptual se deben ubicar los análisis que den cuenta de los retos futuros de las Fuerzas Militares en la región andina. Es indudable que su papel ha evolucionado desde la Guerra Fría, cuando era claro, a la globalización en la que resulta difícil de asir. En estos años de reformas estructurales de los ejecutivos en detrimento del Estado de Derecho, las Fuerzas Militares asisten a un proceso de politización o ideologización dependiendo del caso y que revela una evolución de su deber ser.

Esta nueva deontología implica un nuevo marco de estudio para el papel de las Fuerzas Militares. En primer lugar, se debe entender que éstas no protegen la democracia como tal, sino el proceso de consolidación democrática. En la Guerra Fría defendían al régimen democrático, empero, desde los cambios políticos acontecidos en la década de los noventa y que buscan consolidar la democracia más que instalarla, las Fuerzas Militares deben entender que es diferente establecer una democracia de profundizarla.

En segundo lugar, las Fuerzas Militares en la región andina deben entender su papel con respecto a la ideologización y politización. En algunos casos, los militares deberán entender que su visión jamás es neutral y que es imprescindible que existan militares con formación política, pero sin dogmatismos ideológicos de ningún

tipo (ni de izquierda ni de derecha). Esto implica fortalecer el convencimiento con respecto a la democracia y al Estado de Derecho.

Finalmente, es necesario que desde la sociedad se cultive el conocimiento de las Fuerzas Militares en cada uno de los países y en el espectro regional. Ahora más que nunca resulta imprescindible en el proceso democratizador que haya una apropiación regional y no sólo interna de los asuntos militares. Éste es un paso trascendental en el largo camino de la consolidación democrática que para los andinos apenas comienza.

## Del Plan Dignidad a la Iniciativa Mérida: la "guerra contra las drogas" y las relaciones Estados Unidos-América Latina

---

Viviana García Pinzón\*

RESUMEN: Una de las problemáticas transfronterizas más relevantes en la agenda de seguridad hemisférica actual es el tráfico de drogas ilícitas. América Latina es una región donde se genera todo el ciclo de producción de hoja de coca-cocaína, desde la siembra hasta la etapa de contrabando. Colombia, Perú, y Bolivia son los lugares de mayor cultivo y procesamiento; mientras que Venezuela y Surinam, el Cono Sur, Centro América, y México son lugares de tránsito. Brasil y Argentina son proveedores de precursores químicos necesarios para el procesamiento de la hoja de coca en cocaína, siendo el primero el mayor productor de éter y acetona en la región. A su vez, Estados Unidos es el mayor mercado de destino de drogas ilícitas en el mundo –incluyendo marihuana, cocaína, heroína y metanfetaminas-. Desde mediados de los ochenta, el tráfico de drogas comenzó a ocupar un lugar más importante en la agenda doméstica y externa de Estados Unidos. En abril de 1986, el Presidente Reagan, a través de la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, declaró que las drogas ilícitas constituían una amenaza letal a la seguridad nacional de los Estados Unidos (Smith: 1993). Basados en una lectura economicista del problema del narcotráfico, para las autoridades estadounidenses la reducción en la oferta de coca-cocaína conducirá a su vez, a una menor oferta de cocaína en las calles, lo que

---

\* Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Politóloga, Universidad Nacional de Colombia. Ex becaria de Conicyt y de la Fundación Carolina (Madrid). Miembro del Grupo de Trabajo "Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina" de CLACSO. Correo electrónico: vegarcn@p@gmail.com

aumentará su precio y, de manera consecuente, generará un desincentivo a su consumo. Visto como un problema que nace en el exterior. En el marco de la "guerra contra las drogas" el Plan Dignidad (Bolivia), el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida (México) constituyen los mayores programas de cooperación antidrogas entre América Latina y Estados Unidos. El objetivo del presente artículo es desarrollar un análisis comparado de estos programas, en el marco de las especificidades de la relación de cada país con Estados Unidos.

## **Introducción**

En el sistema internacional de control de drogas ha primado la perspectiva prohibicionista, cuyo impulso ha estado en cabeza de Estados Unidos. Desde la perspectiva estadounidense, se ha impuesto la concepción de las drogas ilícitas y su consumo como un crimen cuya solución demanda la aplicación de medidas coercitivas. Luego de la década de 1970, el problema se reposicionó en la agenda política, sobrepasando la esfera de la seguridad pública para ser parte de la agenda de seguridad nacional. Como correlato, las drogas ilícitas se vincularon con el ethos de seguridad estadounidense. Walker (2010, 85) define el ethos de seguridad como un "conjunto de ideas sobre cómo defender los intereses vitales de Estados Unidos"; éste surgió a finales del siglo XIX como una manera de pensar la seguridad y protección de los valores considerados centrales para la sociedad. La premisa base para la configuración del ethos es que en un mundo crecientemente peligroso, la identidad, y destino de la nación deben ser protegidos; en ese sentido, se considera que dos instrumentos válidos y viables para la seguridad nacional son la guerra y la promoción de los valores centrales en el exterior. La interpretación de la problemática de las drogas ilícitas a partir del ethos de seguridad estadounidense ha llevado a que el problema sea visto en términos de "amenaza" y "enemigo", llevando al tratamiento coercitivo y militarista que perdura hasta la actualidad; "el término de "guerra contra las drogas" se convirtió en algo más que una metáfora emocionalmente evocativa" (Carpenter: 2003, 34). Al ver las drogas ilícitas como una problemática que proviene del exterior, Estados Unidos ha buscado, y no pocas veces forzado, la colaboración internacional para lograr la reducción del consumo doméstico. Los esfuerzos antidrogas se han enfocado en

la reducción de la oferta a partir de la erradicación de cultivos, la interceptación de drogas dirigidas al mercado de Estados Unidos y el encarcelamiento de los traficantes; todo ello en detrimento de las estrategias de rehabilitación y aquellas basadas en la educación (Bagley: 1988, 189-212).

Aunque desde la década de 1970 era un tema en la agenda de Estados Unidos con América Latina, a partir de los ochentas las drogas ilícitas se instalaron como un asunto central de la política exterior hacia la región (Bagley: 1998; Carpenter: 2009, 276-297). Frente al llamado a hacer parte de la "guerra contra las drogas" por parte de Estados Unidos, los gobiernos de América Latina han respondido por diversas razones. Contrario a una lectura estructuralista donde las políticas antidrogas en la región responderían simplemente a las exigencias del hegemon, una mirada detallada evidencia que la estructura de poder no es suficiente para dar cuenta de la dinámica de la relación en torno a las drogas ilícitas. Por el contrario, la política doméstica, la identidad, y las características de la dinámica del circuito internacional de drogas son variables a tener en cuenta. El análisis de las políticas antidrogas puestas en marcha en América Latina, revela un panorama variado donde diversidad de intereses y preocupaciones están involucrados y que oscila entre el conflicto y la cooperación; en palabras de Smith (2008, 249) los países de América Latina "no estaban luchando la misma guerra que los Estados Unidos estaban peleando".

Este trabajo indaga sobre las características y los contextos donde han tenido lugar las tres principales iniciativas antidrogas en América Latina en décadas recientes: el Plan Dignidad (Bolivia), el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida (México). Nuestro objetivo es desarrollar un análisis de estos programas, en el marco de las especificidades de la relación de cada país con Estados Unidos. Para ello, en la primera parte se presenta una reflexión general sobre la relación entre seguridad y drogas ilícitas. Posteriormente, se aborda el tema de las relaciones interamericanas en torno al narcotráfico. En la tercera parte, se analizan cada uno de los tres programas. Finalmente, son presentadas algunas conclusiones a partir de una perspectiva comparada.

### **Las drogas ilícitas como una problemática transnacional**

Durante la Posguerra Fría, la comprensión de la seguridad se ha expandido y profundizado hacia objetos y referentes que van más allá de lo militar y lo estatal (Buzan: 1991; Buzan: 1997, 5-28;

Haftendorn: 1991, 3-17). Entre los nuevos elementos que hacen parte de los estudios de seguridad las temáticas transfronterizas desafían la tradicional división entre política externa y política doméstica, a la vez que suponen cambios en la dinámica de las relaciones de conflicto y cooperación entre los estados. Según Eriksson y Rhinard (2009, 243-267) las complejidades de los temas transfronterizos de seguridad han impactado la política internacional en cinco dimensiones: los problemas considerados, las percepciones, las políticas públicas (*policies*), la correlación de fuerzas políticas domésticas (*politics*) y la organización política de los actores estatales (*polities*).

El tráfico de drogas ilícitas es uno de los negocios más rentables entre las actividades ilícitas (Fukumy: 2008; ONUDD: 2009). La dinámica de las drogas ilícitas (opiáceos, cannabis, cocaína y anfetaminas) está modelada por cuatro fuerzas: preferencia del consumidor, precios de la droga, modalidad e intensidad de la aplicación de la ley, y la variable de la debilidad de los países productores y de tránsito, que los hace muy vulnerables en vista de la gran adaptabilidad y movilidad de las organizaciones criminales transnacionales (Dreyfus: 2002, 17). Es una problemática multidimensional en la que actores no estatales y procesos (no actos concretos) son considerados como amenazas a la seguridad, y que comprende la producción, el consumo y el tráfico de las drogas, así como el lavado de dinero y de activos.

En el pasado, el control de las drogas psicotrópicas fue visto como un asunto local. Sin embargo, desde comienzos del siglo XX se empezó a desarrollar una normativa internacional marcada por el tratamiento represivo común en todo el mundo: "la filosofía detrás de la normatividad internacional es muy clara: todos los países del mundo tienen responsabilidad hacia los demás países y, en tanto miembros de la comunidad internacional, deben sujetarse a algunas reglas mínimas que faciliten las relaciones internacionales" (Thoumi: 2009, 42-59). Luego de la Segunda Guerra Mundial, la ONU asumió la responsabilidad del control de las drogas ilícitas. En 1946 fue creada la Comisión de Estupefacientes (CE), al alero del Consejo Económico y Social.

Para 1960, estaban en vigencia seis tratados internacionales para el control de drogas. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 consolidó y unificó la normativa internacional sobre la materia. La Convención señala los ejes de las políticas contra las drogas y crea los organismos de control dentro del marco institucional de la ONU. Respecto a lo primero, se limita el uso de opiáceos, coca-cocaína, marihuana y drogas sintéticas señaladas en

el Protocolo de París de 1948 a "usos médicos y de investigación científica", eliminando toda posibilidad de que estas drogas sean utilizadas para fines recreativos, religiosos, o sociales. En cuando a los organismos del control, se ratifica la CE como entidad encargada de formular las políticas, crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) para la supervisión del cumplimiento de la normatividad internacional, y la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito ONUDD para el manejo de fondos y asistencia técnica para proyectos.

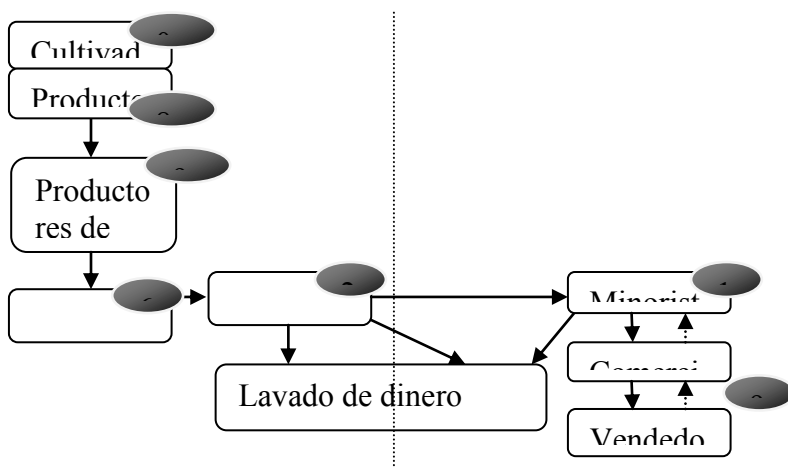
Thoumi (2009) señala que un aspecto notable de la Convención es que fue aprobada en un contexto donde el consumo recreativo de los opiáceos, la cocaína, y las drogas sintéticas no era considerado un asunto grave para los países o para la política internacional. El consenso para limitar el uso de las drogas ilícitas a las necesidades médicas y de investigación científica, donde Estados Unidos desempeñó un rol central, fue jalonado por una fuerte influencia de sectores religiosos o moralistas. Un escenario distinto fue el de la Convención de Drogas Psicotrópicas de 1971, la cual responde al aumento del consumo experimental y recreativo de muchas drogas durante la década de 1960. Ésta convención incluyó un importante número de drogas sintéticas a la lista de sustancias controladas.

La Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito de 1987, la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988 y la Sesión Especial de la Asamblea General de 1990 cristalizaron el enfoque de la ONU sobre las drogas. En la conferencia de 1987 fue incluido un componente referido a la importancia de tratar el problema de una forma integral, prestando atención al consumo y la rehabilitación, y no sólo a la producción y el tráfico. Uno de los cambios significativos fue la idea de la reducción de la oferta debía ser tratada en el marco de programas de desarrollo rural. Si bien, desde el decenio anterior programas de esta naturaleza habían sido puestos en marcha, "tal vez este sea el ejemplo más importante de la penetración de una comprensión más profunda de las raíces del problema, en el régimen global de control de drogas" (Donnelly: 1993, 367).

La Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988 fue una reacción a la expansión y el fortalecimiento de las organizaciones de narcotraficantes. Como su título lo señala, se enfocó en el tráfico de drogas, en ella "se obliga a las partes a penalizar todos los aspectos relacionado con el tráfico ilícito de drogas: cultivo, fabricación, distribución, venta,

y blanqueo de dinero. Además, hace obligatoria la penalización de la posesión de drogas para el consumo personal, aunque no obliga a su criminalización" (Thoumi: 2009, 49) Mientras que, en la Asamblea de 1990 hubo un retorno al enfoque de la Conferencia de 1987, enfatizando la necesidad de estrategias generales y multidisciplinarias.

Gráfico n° 1: Cadena de mercado de la cocaína (% valor añadido)  
 PAISES PRODUCTORES                      PAISES CONSUMIDORES



Fuente: tomado de Vellinga (2004, 7).

En la configuración del régimen de control mundial de drogas, existe una tensión entre aquellos enfoques basados en medidas represivas y centradas en la reducción de la oferta (producción y tráfico), y los que propenden por buscar medidas alternativas y que usualmente, brindan mayor atención a la dimensión del consumo y la rehabilitación. Estados Unidos ha sido el principal defensor del primer enfoque, que en general ha predominado en las medidas contra las drogas ilícitas. La Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas UNGASS, celebrada en 1998, fue un escenario que reflejó dicha tensión. Si bien en la declaración final fue ratificado el enfoque prohibicionista, tanto en las reuniones previas como en la asamblea hubo voces disidentes. Países como Holanda, favorecieron un mayor énfasis en el consumo y la rehabilitación; mientras que países del sur, donde se destaca

México, enfatizaron que debería terminarse la dicotomía entre los países tradicionalmente productores y países consumidores para dar lugar al principio de "responsabilidad compartida", que debería convertirse en piedra angular del control internacional de drogas (Jelsma: 2003). Finalmente, fue establecido como objetivo principal de la UNGASS la reducción considerable del problema mundial de las drogas ilícitas para el año 2008 a través de la cooperación internacional y de medidas en el campo de la reducción de la oferta y la demanda de drogas.

La coca es un cultivo rentable, que no requiere preparación intensiva; basta con limpiar el campo por el método de "cortar y quemar", y puede reportar alrededor de tres cosechas anuales; a partir de su prohibición, se ha convertido en un cultivo aún más rentable. De la misma manera, la producción de cocaína no es un proceso difícil o muy elaborado: "La industria está, de hecho, perfectamente adaptada a las condiciones de la economía rural subdesarrollada. El proceso de manufactura no es uno de capital intensivo, no tiene grandes economías de escala, no requiere grandes cantidades de mano de obra calificada, y requiere procesos de producción que son relativamente fáciles de organizar. Éstas características explican la flexibilidad con la cual la industria ha sido capaz de responder a las fluctuaciones en la demanda en los países consumidores, a los cambios en las políticas antidrogas, y a las operaciones represivas por parte de los militares o el personal encargado de la aplicación de la ley" (Velinga: 2004, 5).

La cadena de mercado de la cocaína se estructura a partir de una división internacional del trabajo, siendo el tráfico de la droga el sector que genera mayor ganancia (Ver gráfico n° 1). En el caso de América Latina, México se ha convertido en el mayor punto de tráfico de la cocaína hacia los Estados Unidos, mientras que los programas de supresión del cultivo de coca en Perú y Bolivia implementados durante la década de los noventa llevaron a un explosivo crecimiento del cultivo de hoja de coca en Colombia. Smith (1993) señala que dos aspectos caracterizan el mercado internacional de droga: por un lado, su gran movilidad que permite un fácil desplazamiento de los cultivos (conocido como "efecto globo"<sup>62</sup>), y su flexibilidad en las rutas de tráfico y distribución. Por otra parte, la rápida adaptación del producto del mercado de drogas ilícitas, que tiende a generar nuevas versiones con mayores efectos tóxicos y menor precio. A lo largo de los

---

<sup>62</sup> Véase Friesendorf (2005: 35-78).

años, el mercado de drogas se ha hecho más flexible, eficiente, y diversificado, lo que ha hecho aún más difícil para el Estado ejercer medidas de control efectivas en la materia.

En la médula de la problemática de las drogas ilícitas en relación con la seguridad se encuentra el tema de la prohibición. En efecto, "la transnacionalización es un fenómeno que surge precisamente para satisfacer una persistente demanda de bienes, servicios y actividades pese al hecho de que han sido prohibidos o puestos bajo estricta regulación por la "mayoría de los estados nacionales y/o por la legislación internacional. De ahí que las normas de prohibición globales tienden a apuntar precisamente a aquellos reductos en los que se incuban actividades criminales que trascienden las fronteras nacionales" (Serrano: 2005, 32). Pero el problema de fondo no son las políticas de prohibición en sí mismas, sino la capacidad para exigir su cumplimiento. "La consideración de un conjunto de acciones como "criminales" depende de una distinción no solo jurídica, sino también política, económica y social en la que se cumplan varias condiciones: por un lado, desde la esfera teórica y a partir de los mecanismos represivos con los que se busca controlarlas, que las acciones delictivas estén diferenciadas de las demás (diferencias de la esfera de la "normalidad"); por el otro, que el Estado tenga condiciones mínimas (legitimidad, potestad, consenso) para juzgar o ponderar actividades que van en contra de su esquema normativos de regulación, de forma tan legitimada que inclusive el propio delincuente acepta esa definición" (Estrada y Moreno: 2008, 18).

Los costos de la aplicación de la prohibición aumentan en la medida en que las organizaciones criminales invierten en violencia y corrupción. Este aspecto lleva a considerar otra arista de la problemática del crimen organizado transnacional, además de la prohibición y el contrabando, que es el de la protección y el control geográfico y funcional de un territorio. El poder de las organizaciones criminales tiene una base política económica y social y "el problema de la coerción es inseparable de las prácticas ilegales" (Serrano: 2005, 39). El análisis de las amenazas transnacionales entonces, no se restringe al problema de la prohibición y la infracción de ésta por parte de las organizaciones ilegales, sino que cuestiona la relación entre el poder estatal y la coerción y control ejercida por los grupos criminales.

## La "Guerra contra las Drogas" en la relación de Estados Unidos y América Latina

Las políticas que tradicionalmente los distintos gobiernos de los Estados Unidos han empleado para atacar el problema de la droga se han basado en estrategias represivas, prohibicionistas y de "mano dura". Desde mediados de los ochenta, el tráfico de drogas comenzó a ocupar un lugar más importante en la agenda doméstica y externa de Estados Unidos. En abril de 1986, el Presidente Reagan, a través de la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, declaró que las drogas ilícitas constituían una amenaza letal a la seguridad nacional de Estados Unidos (Smith: 1993). Ésta decisión condujo a una participación creciente de las Fuerzas Armadas en la "guerra contra las drogas" y la militarización de la estrategia antidrogas estadounidense (Bagley: 1993). Basados en una lectura economicista del problema del narcotráfico, para las Autoridades estadounidenses la reducción en la oferta de coca-cocaína conducirá a su vez, a una menor oferta de cocaína en las calles, lo que aumentará el precio y, de manera consecuente, generará un desincentivo a su consumo. Visto como un problema que nace en el exterior, Estados Unidos ha buscado la colaboración internacional para lograr la reducción del consumo doméstico; los esfuerzos antidrogas se han enfocado en la reducción de la oferta a partir de la erradicación de cultivos, la interceptación de drogas dirigidas al mercado de Estados Unidos y el "encarcelamiento" de los traficantes; en detrimento de las estrategias de rehabilitación y las basadas en la educación (Bagley: 1988). Un común denominador de esta situación ha sido la aplicación de medidas unilaterales, es decir, aquellas "planeadas por un solo gobierno y lanzadas al margen de todo acuerdo con otro país" (Toro: 1993, 394). La tradicional estrategia de control de la oferta de drogas de Estados Unidos ha estado basada en tres programas: erradicación, interdicción y desarrollo alternativo. Una de las primeras operaciones de interdicción fue la Operación Intercepción, llevada a cabo entre la frontera con México con el objetivo de reducir el ingreso de cannabis a suelo estadounidense. Durante la década de 1970 las administraciones de Ford (1974-1977) y Carter (1977-1981) extendieron las operaciones de interdicción y los programas de erradicación de cultivos en la Región Andina y México. No obstante, comparadas con las acciones de los años de Reagan (1981-1989) y Bush (1989-1993), estas iniciativas fueron modestas. Como fue señalado, luego de declarar la guerra contra las drogas, el presupuesto destinado a

tareas antidrogas tuvo un gran incremento, así como la participación por parte de las fuerzas militares. Entre 1987 y 1988 aumentó el número de funcionarios del cuerpo de Guardacostas y de la Marina destinado a tareas de interdicción, fueron creados los Equipos Tácticos de Aplicación de la Ley (TACLETS) de guardacostas conjuntos, y se estableció el programa de vigilancia de la Fuerza Aérea contra las drogas (Bagley: 1991, 185). En 1986, se estableció la Operación Alianza, que era una fuerza de tarea multiagencia basada en El Paso, Texas, diseñada para cortar el flujo de drogas en la frontera con México; marihuana y cocaína fueron las sustancias que conformaron el grueso de las confiscaciones. En ese mismo año, se llevó a cabo la operación Blast Furnace en Bolivia, que "constituye la primera operación antidrogas importante a realizarse en suelo extranjero con la pública participación de fuerzas militares estadounidenses" (Ledebur: 2003, 193); con el objetivo de detener el flujo de cocaína fueron cerrados laboratorios de procesamientos, selladas rutas de tráfico de coca e insumos para la fabricación de cocaína, e interceptadas avionetas. Esta intervención sin la requerida aprobación del congreso boliviano fue vista como una violación a la soberanía nacional.

Dos eventos y un programa de asistencia fueron claves en la lucha contra las drogas en la presidencia de Bush; los dos primeros evidenciaron la disposición de las autoridades estadounidenses de obrar de manera unilateral y mediante la fuerza militar, mientras el tercero fue resultado del énfasis en la reducción de oferta de drogas mediante la erradicación de cultivos. Los eventos fueron la invasión a Panamá el 19 de diciembre de 1989, motivada en parte por las actividades de narcotráfico desarrolladas por el régimen de Manuel Noriega, quien fuera un cercano aliado de Washington desde comienzos de la década de 1980. "A lo largo de América Latina, la invasión de Panamá fue vista como una mayor escalada en la campaña antidrogas de Washington y la más reciente manifestación del ya tradicional hábito de Estados Unidos de usar la fuerza contra sus vecinos más pequeños. Por lo que esta acción fue muy impopular entre los gobiernos de América Latina" (Carpenter: 2003, 42). El segundo evento fue la decisión de enviar un grupo aeronaval a aguas colombianas para rastrear e interceptar embarcaciones con drogas, sin que las autoridades de Colombia lo hubiesen autorizado.

En tercer lugar, el programa de asistencia fue la Iniciativa Andina, que marcó un punto de drástico incremento de los niveles de asistencia militar, "tendencia que se mantuvo durante los noventa,

con un aumento del entrenamiento militar de la policía en programas de control de drogas" (Neild: 2005, 96). En el marco de la IA de destinaron alrededor de 260 millones de dólares para asistencia militar y en aplicación de la ley en Colombia, Perú y Bolivia en el primer año, y a lo largo de cinco años proveyó más de dos mil millones de dólares en ayuda militar y monetaria. El grueso de los recursos fue destinado a asistencia militar mediante equipos y entrenamiento, así como en apoyo a las agencias encargadas de la ejecución de la ley; mientras la ayuda para desarrollo económico tenía un lugar más modesto en la asignación presupuestal<sup>63</sup>. La asistencia fue acompañada de un componente comercial consistente en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), la cual fue expedida en 1991 y contempla beneficios arancelarios para Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador. La Ley Comercial del año 2002 incluyó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA) que prorrogó y amplió los beneficios del ATPA, los beneficios del ATPDEA son renovados cada año. La militarización y el condicionamiento de la agenda económica a la de seguridad, particularmente en el caso de la Región Andina, fueron aspectos transversales en la relación interamericana sobre las drogas ilícitas durante el gobierno de Bush.

Durante la primera presidencia de Clinton (1993-1997) hubo un cambio en la política exterior. En el marco de la posGuerra Fría, la prioridad fue otorgada a las temáticas domésticas, "Clinton supo leer este cambio en el ánimo nacional (...) su estrategia fue disipar las fronteras entre los temas domésticos e internacionales, tomando en cuenta los temas externos en referencia a preocupaciones política internas como drogas, crimen o empleo" (Pastor: 2001, 100). Con relación al Hemisferio, la agenda estuvo enfocada en el libre comercio y la consolidación de la democracia, por lo que la seguridad quedo supeditada a estos dos ámbitos

---

<sup>63</sup> Para el primer año Carpenter (2003) señala que a Colombia se destinaron 21 millones de dólares para apoyo a la Policía Nacional, 72 millones de dólares para asistencia militar (equipos, servicios y capacitación), y 3.7 millones para ayuda económica y al desarrollo. En el caso de Bolivia, 15.7 millones de dólares fueron para programas de fortalecimiento de la aplicación de la ley y capacidades de interdicción, 39.1 millones para fortalecer el rol de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas, US\$ 7.8 millones en equipo, servicios y entrenamiento, y 40.5 millones en asistencia económica. Finalmente, la ayuda para Perú consistió en 20 millones de dólares para el fortalecimiento de la aplicación de la ley y 4.3 millones en asistencia económica.

(Carranza: 2009). En el caso específico de la política antidroga, durante la campaña electoral para la presidencia, Clinton habló del problema de las drogas desde la perspectiva de la salud pública, señalando la ineficacia de las iniciativas centradas en la oferta y la necesidad de fortalecer los programas de rehabilitación y prevención del consumo (Borda: 2002, 73-102). Sin embargo, una vez en el cargo, no hubo un verdadero cambio y se mantuvo el nivel de gasto destinado a las campañas de interdicción y erradicación, así como la participación militar.

Si bien, durante el primer período presidencial las drogas ilícitas no ocuparon un lugar prioritario en la agenda de gobierno, debido a presiones por parte de la opinión pública en vísperas de nuevas elecciones presidenciales y de la mayoría Republicana en el Congreso, Clinton dio un viraje y endureció las medidas contra el tráfico y consumo de sustancias ilícitas. Una de las mayores victorias en la guerra contra las drogas fue el desmantelamiento de los Carteles de Cali y Medellín. A pesar de ello la cantidad de drogas producidas por Colombia no disminuyó de manera significativa. Por el contrario, hubo una recomposición de los narcotraficantes en "cartelitos", es decir, organizaciones más pequeñas y más difíciles de detectar a lo largo de centros urbanos del país (Thoumi: 2005). En cuanto a la interdicción, a partir de 1994 hubo un mayor control aéreo con el objetivo de interrumpir la conexión aérea entre zonas de cultivo de coca en Perú y Bolivia mediante la operación de radares militares en diversos lugares de los Andes (*Air bridge denial strategy*); entre 1994 y 2001<sup>64</sup> se estima que fueron derribadas entre 30 y 50 avionetas, y los envíos de hoja de coca a los laboratorios de Colombia efectivamente decrecieron (Carpenter: 2003, 54). En lo relativo a la erradicación de cultivos ilícitos, los mayores programas puestos en marcha por la Administración Clinton fueron el Plan Dignidad y el Plan Colombia.

La agenda Hemisférica tuvo una perspectiva más amplia donde fueron considerados temas como el comercio, las cuestiones ambientales, y el desarrollo (Bonilla y Páez: 2006, 127). Las drogas no sólo siguieron siendo consideradas una amenaza a la seguridad sino también una amenaza a la democracia, especialmente por su capacidad corruptora: "el discurso sobre la democracia permeó los intereses, la identidad, las políticas, las metas, las instituciones y las

---

<sup>64</sup> En este año el programa fue suspendido, luego que en abril la Fuerza Aérea Peruana derribó por error un avión Cessna, donde viajaban dos misioneros estadounidenses juntos con sus dos hijos.

normas, y la seguridad de los Estados Unidos se definió en términos de democracia" (Guáqueta: 2001, 56). Empero en lo referido a las medidas de control de drogas el cambio fue más de forma que de sustancia y las acciones se concentraron en la oferta proveniente de la Región Andina. Para asegurar la colaboración por parte de los países productores la Administración estadounidense recurrió continuamente a la Certificación, si bien el mecanismo había sido creado desde 1986, fue con Clinton cuando por primera vez algún país latinoamericano fue descertificado. A pesar de los éxitos en materia de interdicción al bloquear la ruta aérea de Bolivia y Perú hacia Colombia y en la erradicación de los cultivos con los positivos resultados arrojados por el Plan Dignidad en Bolivia, lejos de disminuir la cantidad de hoja de coca producida y la oferta de cocaína en el mercado estadounidense de forma significativa (Thoumi: 2005, 289)<sup>65</sup>, se crearon incentivos para consolidar la tendencia de reubicación de las plantaciones de coca de Perú y Bolivia hacia Colombia (efecto globo), donde también estaban los laboratorios de procesamiento, de modo tal que la industria de la coca-cocaína en Colombia se integro verticalmente y el país se convirtió en el mayor productor de hoja de coca en el mundo.

Con los hechos del 11 de Septiembre de 2001 y en el marco de la Guerra contra el Terrorismo, la agenda de seguridad fue priorizada y subsumió otros temas bilaterales y multilaterales<sup>66</sup>. La Doctrina de Seguridad Nacional de Estados Unidos se basó en el ataque preventivo y la acción unilateral. La respuesta de los países de América Latina a la cruzada antiterrorista de Washington fue fragmentada y diversa; mientras que algunos la apoyaron activamente, otros señalaron que el terrorismo islámico no era una problemática relevante en su agenda. En una mirada de conjunto, Benítez, Diamint y Celi (2009, 4) afirman que "en la agenda de amenazas a la seguridad de la región, el terrorismo pasa a un segundo plano como prioridad para la contención y el crimen organizado se transforma en el principal enemigo a confrontar tanto desde los gobiernos, sus agencias de inteligencia y cuerpos

---

<sup>65</sup> Según cifras del Departamento de Estado de Estados Unidos el área cultivada con coca disminuyó de 211.800 hectáreas en 1990 a 185.000 en 2000, pero la productividad de los cocales aumentó, así que la producción potencial de coca paso de 330.000 toneladas en 1990 a 664.000 en el 2000.

<sup>66</sup> La implementación del ATPlan DignidadEA en 2002 es un ejemplo claro de la subordinación de la agenda económica a la de seguridad en el caso de la Región Andina.

policíacos, como desde organismos internacionales". En este marco, el narcotráfico es considerado como uno de los principales desafíos a la seguridad del hemisferio.

Los diferentes programas de erradicación e interdicción de drogas dieron lugar a iniciativas, que al menos en teoría, parten de un enfoque más comprensivo, y en donde hubo mayor participación del país contraparte en su elaboración. Éstas incluyen programas de desarrollo alternativo, prevención, rehabilitación, y fortalecimiento institucional, y enfatizan en la "responsabilidad compartida" en el tema antinarcóticos. Así, desde el Plan Dignidad hasta la Iniciativa Mérida se ha estructurado "la guerra contra las drogas" en América Latina durante la última década. Asimismo, el Plan Colombia –Plan Colombia- y la Iniciativa Mérida constituyen las mayores iniciativas bilaterales de cooperación en materia de seguridad entre América Latina y Estados Unidos durante las últimas décadas.

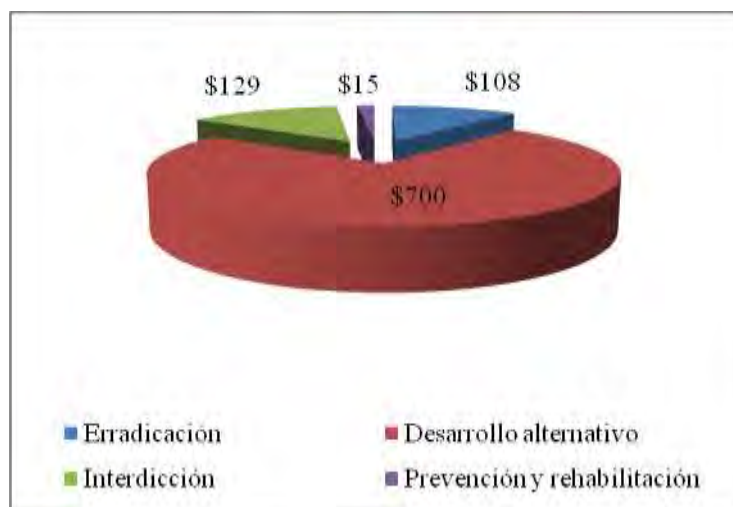
### **Del Plan Dignidad a la Iniciativa Mérida: Contexto y características de los programas**

Para la década de los ochenta, Bolivia se había convertido en el principal productor de hoja de coca y lugar de refinación de cocaína. Por ello, este país se convirtió en el principal objetivo de las políticas antidrogas de Estados Unidos. Hasta mitad de los noventa las acciones de los programas se centraron en la interdicción de drogas y la destrucción de laboratorios de procesamiento de cocaína; pero luego el énfasis fue puesto en la erradicación de los cultivos de coca. La base para las políticas de erradicación forzosa de los cultivos de coca en Bolivia fueron sentadas con la expedición de la Ley 1008 en 1988, que penalizaba la producción de nuevos cultivos de coca en la mayor parte del país (excepto en la región de Yungas) (Ledebur: 2005). Las dos zonas más importantes de producción de hoja de coca eran Yungas y El Chapare, y en menor medida Yacapani; la región del Chapare concentra el mayor porcentaje de la producción. La aplicación de las estrategias de erradicación ha dado lugar a conflictos entre los gobiernos de Estados Unidos y Bolivia, y entre el éste último y la sociedad boliviana, en un contexto de pobreza y precariedad institucional.

A pesar de las presiones de Washington, los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora, y el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) no aplicaron con mayor rigor la erradicación de cultivos, para evitar conflictos con los cocaceros,

dado el apoyo popular con el que éstos contaban. En lugar de ello, negociaron acuerdos de desarrollo alternativo y erradicación voluntaria de cultivos con los coccaleros, aunque dichos acuerdos fueron incumplidos generando desconfianza y resentimiento entre los coccaleros. En este contexto, las relaciones con Estados Unidos alcanzaron un punto bajo entre 1995 y 1996: por un lado, en 1995 Estados Unidos amenazó con descertificar a Bolivia y cortar la asistencia si el gobierno no cumplía con las metas de erradicación; ello condujo a la puesta en marcha de intensas campañas de erradicación generó un conflicto con los coccaleros, quienes opusieron resistencia. Por otra parte, tras la elección de Hugo Banzer, la Embajada de Estados Unidos cuestionó la alianza de su partido –Acción Democrática Nacional ADN– con el Movimiento de Izquierda Revolucionaria MIR, liderado por el ex presidente Paz Zamora, quien a su vez, había desarrollado una estrecha relación con Isaac "oso" Echavarría, uno de los más importantes narcotraficantes bolivianos. Las acusaciones contra Zamora alcanzaron tal credibilidad, que en 1996 su visa de Estados Unidos fue cancelada. Ello dejó la tarea a Banzer de "probar que, a pesar de la reputación de sus aliados de gobierno, su nuevo gobierno sería capaz de llevar a cabo una campaña antinarcóticos creíble" (Gamarra: 2004, 28).

Gráfico N° 2: Presupuesto proyectado para el Plan Dignidad 1997-2003 (millones de dólares)



Fuente: Gamarra (2004, 27) y elaboración propia.

En 1997, Banzer planteó una estrategia frontal a la erradicación mediante un programa denominado Plan Dignidad o "Estrategia de Lucha contra el Tráfico de Drogas", que tuvo como objetivo principal reducir a cero la producción de hoja de coca. Según el gobierno, el Plan Dignidad había sido resultado de un diálogo nacional más amplio, basado en la Plan de Acción Nacional 1997-2002 de 4 puntos: oportunidad (empleo e ingreso), equidad, institucionalidad, y dignidad (control de drogas) (Gamarra: 2004, 27). El Plan fue proyectado para cinco años y constaba de cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención y rehabilitación, erradicación de la hoja de coca ilegal, e interdicción. El costo de la estrategia fue proyectado en total a 952 millones de dólares: 108 millones para la erradicación, 700 millones para desarrollo alternativo, 129 millones para interdicción, y 15 millones para prevención y rehabilitación. El gobierno boliviano se comprometió a financiar al menos el 15% del costo. Para la financiación del resto, el gobierno se embarcó en una estrategia para obtener el apoyo de Estados Unidos y las agencias multilaterales. Como se puede ver, el mayor componente de la estrategia propuesta es el del desarrollo alternativo, dado que se contempló pagar 2.500 dólares a los campesinos por cada hectárea de coca erradicada voluntariamente:

No obstante, en la realidad el foco de atención fue la erradicación forzosa de treinta y ocho mil hectáreas en la región del Chapare; en el año 2000 dicha meta fue cumplida. El éxito en la región del Chapare y el crecimiento del cultivo de coca en Yungas, región considerada zona cocalera "tradicional" dónde el cultivo de la coca era legal, llevó al inicio de operación de erradicación forzada en 2001, la cual tuvo que ser suspendida debido a la resistencia violenta de los cocaleros. A finales de este mismo año, frente al incumplimiento de los compromisos del gobierno, los campesinos del Chapare volvieron a sembrar coca y se movilizaron contra las acciones antidrogas. En medio del conflicto entre el gobierno y los cocaleros, Estados Unidos se opuso al cese de la erradicación o el retiro de los militares. Frente a las presiones del país del norte y poco antes del proceso de certificación, el gobierno boliviano prohibió la venta de coca del Chapare en mercado que antes eran legales, lo que agravó aún más el conflicto. Sin embargo, en 2002 finalmente las dos partes llegaron a un acuerdo.

Gráfico N° 3: Cultivo y erradicación de la coca en Bolivia (1997-2004)



Fuente: Cifras tomadas de (INCSR: 2005).

Para finales de 2002, en medio de una crisis política, económica y social creciente, el Presidente Jorge Quiroga, quien había reemplazado a Banzer desde agosto de 2001, concluyó el ciclo del Plan Dignidad. El informe de 2002 del gobierno de Estados Unidos sobre la colaboración de Bolivia en materia antidrogas fue muy crítico y marcó el fin de la "luna de miel" entre La Paz y Washington.

El Plan Colombia es un programa que nació en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). Tras un tenso período en las relaciones Colombia-Estados Unidos durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), debido a la utilización de dineros del Cartel de Cali en la campaña electoral, el cambio de gobierno fue visto como la oportunidad idónea para establecer la normalidad con Estados Unidos. Pastrana inició su mandato con el plan de lograr una solución negociada al conflicto armado, por esta razón buscó el posicionamiento del tema de la paz en Colombia como el asunto central en las relaciones con Estados Unidos, argumentando que al lograr un acuerdo negociado para poner fin al conflicto armado sería posible enfrentar el problema de las drogas con mayor efectividad. Así, a finales de 1998, en una Cumbre de Ministros de Defensa en Cartagena, William Cohen, secretario de Defensa norteamericano firmó con Rodrigo Lloreda, su homólogo colombiano, un acuerdo para fortalecer la cooperación militar en marco del cual se adelantó el entrenamiento del primer batallón antinarcóticos del Ejército colombiano, inaugurado en abril de 1999. También, el Presidente Pastrana dio a conocer su propuesta de Plan Colombia, en el municipio de Puerto Wilches. El proyecto consistía en una

propuesta de ayuda social y económica. Una especie de "Plan Marshall" para Colombia.

Esta propuesta, más enfocada en la inversión social, no tuvo mayor acogida en Estados Unidos; así, en agosto de 1999 el tercer funcionario del Departamento de Estado, Thomas Pickering, visitó Colombia con el fin de expresar las reservas de su país frente a la problemática situación del manejo de la zona de despeje con las FARC. En particular, Pickering advirtió al Presidente Pastrana que en Estados Unidos primaba la opinión de que el gobierno había sido demasiado "blando" en su trato con las FARC, y que si su manejo del proceso de paz no cambiaba eventualmente podría perder el respaldo estadounidense. "Según el *Washington Post*, Pickering le dejó en claro a Pastrana que Estados Unidos incrementaría fuertemente la ayuda a Colombia si se desarrollaba un plan comprensivo para fortalecer las Fuerzas Armadas, parar la economía del narcotráfico y luchar contra el tráfico de drogas" (Tickner: 2001, 223). Fue así como en septiembre de 1999, Pastrana presentó una versión ajustada del Plan Colombia en Estados Unidos, enlazando la necesidad de la ayuda con la lucha antinarcóticos y la debilidad del Estado colombiano para emprender medidas efectivas en esta materia.

En su primera fase, el plan tuvo un costo de 7.200 millones de dólares, financiados con recursos propios y cooperación internacional. El Congreso de Estados Unidos aprobó un paquete de ayuda para el Plan por concepto de 1.300 millones de dólares para el año 2000 y 2001. 860 millones de dólares para Colombia, a lo que se suman 330 millones de dólares aprobados anteriormente como ayuda para esos años, y 440 millones para los países vecinos (Ecuador, Perú y Bolivia). El paquete de ayuda se concentró en la lucha antidrogas, enfatizando en la interdicción y las fumigaciones aéreas, así como en la iniciativa denominada "Ofensiva al sur de Colombia" (*Push into Southern Colombia*), y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, el 81% del monto total del paquete tenía como destino las fuerzas militares. La ayuda fue aprobada por medio de dos proyectos de ley: Operaciones en el exterior (Ley de ayuda al exterior) y el Departamento de Defensa (el presupuesto del Pentágono). En el primero, el programa más importante es el de Control Internacional de Narcóticos, que contiene iniciativas de sustitución de cultivos, programas de fumigación, reforma judicial, derechos humanos y paz, así como la transferencia de armas y entrenamiento para fuerzas militares y policías.

En su diagnóstico de la situación, el Plan Colombia enlaza la necesidad de la ayuda con la lucha antinarcóticos y la debilidad del

Estado colombiano como impedimento para poder hacer frente al narcotráfico. Igualmente, tanto en el Plan como en la percepción norteamericana de la problemática colombiana, hay un desdibujamiento de las fronteras existentes entre el narcotráfico y el conflicto armado interno. "A juicio del plan, la crisis del Estado colombiano no se debe a la incapacidad del sistema político para representar y resolver el complejo acumulado de conflictos políticos, económicos y culturales de la sociedad colombiana, sino al déficit fiscal que le impide escalar la guerra al ritmo de las nuevas estructuras de ingreso de los actores armado irregulares. Se propone entonces un concepto de fortalecimiento del Estado que abarca principalmente el incremento de su capacidad militar, negando de paso la profundidad que tienen los fenómenos de corrupción en impunidad en nuestro medio" (Romero: 2001, 237). En el pasado, los militares fueron renuentes a participar en tareas antidrogas, porque consideraban que ello los desviaba de su misión principal que es la lucha contrainsurgente y que el tema de las drogas era tarea de la policía. Un aspecto clave del Plan Colombia, es el pleno involucramiento de las Fuerzas Armadas en la "guerra contra las drogas". En el marco de la estrategia fue creada la Brigada Antinarcóticos dentro del Ejército colombiano, conformada por 2300 hombres en 3 nuevos batallones, el primero de ellos inaugurado en 1999, los dos restantes en 2000 y 2001 respectivamente. La misión de la Brigada Antinarcóticos es crear condiciones de seguridad necesarias para llevar a cabo operaciones antidrogas en el Putumayo. La creación de este organismo afirmó el compromiso de las Fuerzas Armadas en la ejecución de la Política Antinarcóticos. Junto con la con la Fuerza de Despliegue Rápido (FUDRA) la Brigada de Aviación del Ejército Colombiano, la Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterroristas y la Brigada de Fuerzas Especiales, la Brigada contra el narcotráfico hace parte de las Unidades Especiales del Ejército Colombiano. Operacionalmente la Brigada fue asignada a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur, de modo que ha realizado operaciones conjuntas con la XII Brigada en el Caquetá y la XXIV Brigada en el Putumayo.

Cuadro N° 1: Composición Brigada Antinarcóticos

Batallón Antinarcóticos # 1	931 militares colombianos y 65 asesores militares estadounidenses, sedes en Tolemaida (Tolima) y Tres Esquinas (Caquetá).
Batallón	798 militares colombianos y 65 asesores militares

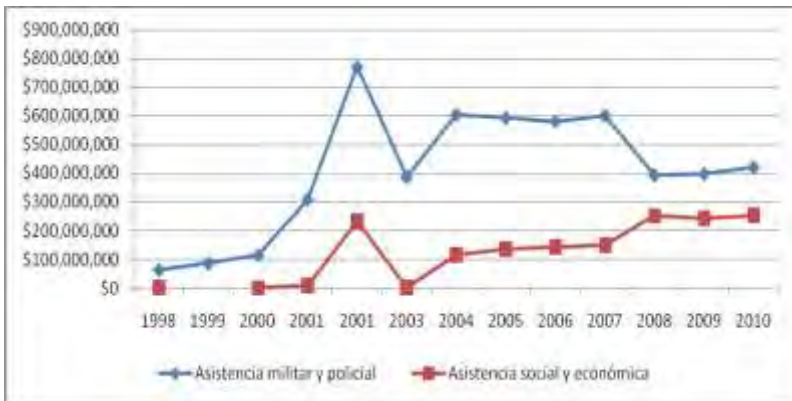
Antinarcóti cos # 2	estadounidenses, sede en Larandia (Caquetá).
Batallón antinarcóti cos # 3	798 militares colombianos y 90 asesores militares estadounidenses, sede en Larandia (Caquetá).

Fuente: con base en Colectivo de Abogados (Restrepo: 2003, 125).

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 redireccionaron la política internacional de Estados Unidos de manera definitiva. La posición de Estados Unidos frente a sus enemigos, reales y potenciales, se radicalizó, y a partir de aquel momento "el binomio narcotráfico y terrorismo fue inseparable". Paralelamente, en Colombia, tras el fracaso de las negociaciones de paz del gobierno Pastrana con las FARC, diversas voces se levantaron para exigir un tratamiento militarista contra las guerrillas, opción que fue representada en la propuesta de Álvaro Uribe Vélez, elegido Presidente de Colombia en 2002. La Política de Seguridad Democrática de la Administración Uribe, tiene lugar en un contexto de lucha mundial contra el terrorismo. Por eso el tipo de estrategia desde la aproximación militar que Uribe propuso fue tan bien recibida en Washington. Así, se dispó la preocupación del gobierno de Estados Unidos, en relación con la voluntad del gobierno colombiano para continuar con el Plan Colombia por medio del esfuerzo económico nacional (Carvajal y Pardo: 2002, 214). Justamente, el Presidente Uribe anunció que continuaría con el Plan Colombia, pero con la adición de la interdicción aérea, manteniendo la senda recorrida con los Estados Unidos.

A partir de 2002, los recursos estadounidenses fueron entregados bajo el nombre de Iniciativa Andina Antinarcóticos (*Andean Counternarcotics Initiative*, ACI) que en teoría, busca "reforzar los esfuerzos exitosos y el tremendo progreso antinarcóticos en países como Perú y Bolivia, mientras previene una mayor expansión del problema del narcotráfico hacia otros países de la región como Brasil, Panamá, Venezuela y Ecuador, y se financia de la reducción en el presupuesto para Colombia". La Iniciativa establece un desembolso de 731 millones de dólares para países andinos, de los cuales 567 millones son para programa antidrogas. No obstante, a pesar del cambio, tanto en Colombia, como en los análisis sobre el tema la expresión "Plan Colombia" sigue siendo usada para designar la ayuda de Estados Unidos a Colombia.

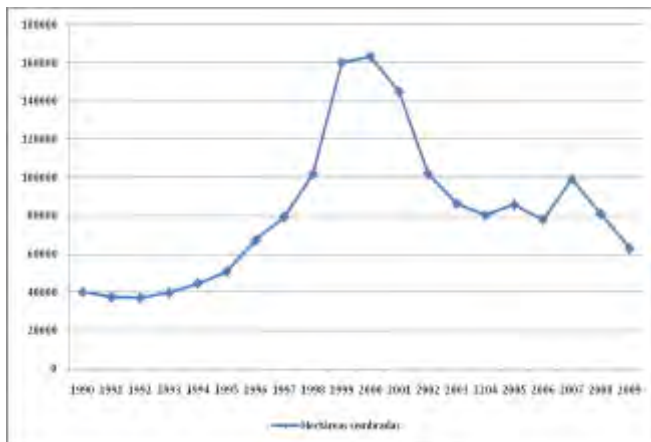
Gráfico N° 4: Asistencia de Estados Unidos a Colombia (1998-2010)



Fuente: elaborada con base en cifras de Just the Facts (2010).

Si bien el Plan Colombia ha aportado para la modernización y profesionalización de las Fuerzas Armadas y para el éxito de la política contrainsurgente colombiana, sus resultados en materia de reducción de cultivos, desarrollo social, transparencia y accountability, y derechos humanos no son alentadores. Respecto a la reducción de cultivos, a pesar de la campaña de erradicación de cultivos mediante aspersión aérea y erradicación manual hay un sostenimiento significativo en el número de áreas cultivadas. Dos aspectos de la dinámica del fenómeno han sido el desplazamiento de los cultivos (*balloon effect*) y el crecimiento en la densidad de matas de coca sembradas por hectárea.

Gráfico N° 5: Cultivo de coca en Colombia (1990-2009)



Fuente: hasta 1999 cifras tomadas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de 2000 a 2009 las cifras fueron tomadas de SIMCI-ONUDD.

En el año 2007, el gobierno colombiano presentó la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013, "considerada la fase II del Plan Colombia, está dirigida a lograr el apoyo internacional para la consolidación de los avances del Plan Colombia I y la Política de Seguridad Democrática" (Rojas: 2007, 15). Sus objetivos se estructuran a partir de seis componentes: lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo; fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos, apertura de los mercados; desarrollo social integral; atención integral a la población desplazada; y desmovilización, desarme y reintegración. La Estrategia se plantea como una política integral del Estado y no sólo como una política contrainsurgente y antidrogas.

La posición de México en la relación con Estados Unidos es paradójica. Por un lado, hay una gran dependencia respecto al país del norte. Históricamente ha sido su mayor socio comercial, por ejemplo, a octubre de 2010 se estima que 79,75% de las exportaciones de bienes no petroleros tienen como destino Estados Unidos (INEGI: 2010). Asimismo, por su posición geográfica, México inevitablemente ha estado ligado a la agenda de intereses y problemáticas geoestratégicas estadounidenses. Por otra parte, una de las características principales de la política exterior mexicana ha sido el nacionalismo, que sumado a la histórica desconfianza explica en buena medida el hecho que

Estados Unidos se haya convertido en una especie de alter ego en la perspectiva de la identidad estatal de México.

Los gobiernos después de la Revolución Mexicana han definido "la defensa de la soberanía como una prioridad de la seguridad nacional" (Benítez: 2005, 125) y hasta la década de 1980 la política exterior y las acciones internacionales estuvieron determinadas por el principio defensivo de la no intervención. Benítez (2005) y Chabat (2009) señalan que el nacionalismo y el argumento de la defensa de la soberanía fueron herramientas políticas funcionales al mantenimiento del régimen del PRI, "la retórica de la no intervención era bastante conveniente para un régimen que no quería ser criticado desde el exterior" (Chabat: 2009, 2). En general, la condición de vecindad con Estados Unidos ha condicionado y limitado los intereses y el accionar de los gobiernos mexicanos. Durante el siglo XX la política exterior mexicana tuvo como uno de sus principales elementos la búsqueda de una independencia o autonomía aislacionista, expresada en la disidencia pública en asuntos internacionales respecto a las posiciones de Estados Unidos, y que por momentos generó serias fricciones. No obstante, tras el fin de la Guerra Fría, se fue dando lugar al desarrollo de la cooperación abierta con Washington, proceso que se profundizó a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994.

Las características de la industria del narcotráfico en México no dependen solamente del mercado de Estados Unidos y de la dinámica que en los circuitos de producción y tráfico internacional genera la aplicación de medidas prohibicionistas; las condiciones internas de México, y en particular su relación con el poder político (Marques-Pereira: 1996, 765-787; Astorga: 1998; Serrano: 2008, 253-277; Snyder y Durán-Martínez: 2009, 253-273) han tenido una fuerte incidencia en la evolución del negocio. Desde la prohibición los vínculos entre el mercado ilícito con la clase política, funcionarios públicos, y miembros de la policía se fueron fortaleciendo progresivamente; el monopolio político del PRI y el control centralizado de la aplicación de las leyes antidrogas por parte de la Procuraduría General de la República (PGR), a pesar del carácter federal del sistema político, facilitó el desarrollo de dichos nexos. No obstante, a diferencia del caso colombiano, los narcotraficantes no confrontaron al Estado, de hecho, hubo una relación estructural de subordinación de los narcotraficantes al poder político, las autoridades oficiales lograron regular el

mercado de forma tal que las agrupaciones del narcotráfico no lograron consolidarse como poder autónomo.

A diferencia de las relaciones de Estados Unidos con los países de la Región Andina, en la agenda de los dos países el tema del narcotráfico no fue prioritario y estuvo supeditado a los intereses comerciales. En efecto, Levy (2009) señala que la política exterior mexicana desde el sexenio de La Madrid se caracterizó por su orientación economicista, esta tendencia se profundizó con la llegada de Clinton a la Casablanca y su énfasis en la promoción del libre comercio y la democracia. Entre 1989 y 1990, México y Estados Unidos adelantaron negociaciones para el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN-, el cual entró en vigor en 1994. "Desde aquel momento, ambos pasaron del paradigma de la desconfianza, de vecinos incomprensibles y lejanos, a la búsqueda de entendimientos" (Benítez: 2006, 146). En los años que siguieron la relación bilateral se fue institucionalización también en otras áreas, como la seguridad. De manera paralela a la promoción de la apertura comercial de México, la política antidrogas siguió apuntando a la restricción en el tránsito de sustancias específicas (Freeman y Sierra: 2004; Benítez: 2009).

Los hechos del 11 de septiembre de 2001 marcaron un punto de cambio en la relación bilateral al *securitizar* la agenda común (Benítez: 2009; Chabat: 2009). En la visión de seguridad de los Estados Unidos, el reconocimiento de la existencia de la "vulnerabilidad omnipresente" (Benítez y Rodríguez: 2006, 7-28) representada por la amenaza terrorista llevó a un rediseño institucional y al incremento del control fronterizo. Respecto a esto último, hay una revalorización de la frontera, "aplicando un concepto de esta que va más allá de los límites con México y Canadá, trasladándose poco a poco al sur de México y, en el caso de Canadá, básicamente a las fronteras aéreas y navales" (Benítez y Rodríguez: 2006, 18). No obstante, a partir del concepto de *Homeland Security* se excluye a los vecinos y se habla del reforzamiento de las fronteras norte y sur. Frente a la "Guerra contra el Terrorismo" declarada por Washington, hubo diferentes posiciones en la sociedad mexicana, aunque se convirtió en un tema clave en la relación de los dos países, buena parte de la opinión pública y de sectores políticos mexicanos se opusieron a respaldarla, al considerar que no era un problema para México y que al involucrarse se exponía a ser blanco de ataques; "hay por lo tanto, una diferencia notable entre el gobierno mexicano, que impulsa una relación de cooperación con Estados Unidos, y la

opinión pública, que rechaza esta postura y acusa a los políticos de entreguismo" (Benítez: 2006, 146).

La cooperación en materia de seguridad en Estados Unidos se institucionalizó mediante los acuerdos de Fronteras Inteligentes de 2002 y la Alianza para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte en 2005. El Plan de Acción para la Cooperación sobre la Seguridad Fronteriza de 2002 tiene como objetivo la creación de una "frontera inteligente" y la modernización de la infraestructura para un efectivo control en los flujos de personas y mercancías. Entre tanto, mediante el ASPAN los gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de personas, y el narcotráfico, así como a compartir información de inteligencia. Además de Norteamérica, debido a los flujos demográficos y comerciales, la región del Caribe ha sido otra zona donde se han implementado con rigor las medidas contra el terrorismo.

Mientras que para las autoridades de Estados Unidos el terrorismo ha sido la amenaza principal para su seguridad nacional, desde la visión mexicana lo es el crimen organizado, el narcotráfico como su versión más acabada. Desde comienzos de la primera década del siglo XXI se ha asistido a la creciente espiral de violencia por cuenta de los carteles del narcotráfico, la que se ha agudizado desde el inicio del gobierno de Felipe Calderón en 2006. La captura de los líderes de los carteles del narcotráfico por parte de las Autoridades ha llevado a la alteración del equilibrio de poder entre los carteles, desatando disputas entre éstos para hacerse al control de las plazas (ciudades donde se almacena la cocaína) y corredores de tráfico. Por ejemplo, Freeman (2008, 15-23) señala que tras el arresto de Osiel Cárdenas, cabeza del cartel del Golfo, en el año de 2003, se desató una guerra entre los Zetas para mantener el poder de dicho cartel y los sicarios del cartel de Sinaloa. Asimismo, también se lucha por la distribución callejera, ya que buscan crear mercados locales de consumidores en las ciudades (Benítez: 2009). Frente a este panorama, la respuesta del gobierno mexicano ha sido intensificar la militarización de la política antidroga y fortalecer la cooperación con Estados Unidos. Así, tras una reunión entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la ciudad de Mérida (Yucatán) donde fue discutido un plan bilateral para combatir la inseguridad regional asociada con el narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada; en Diciembre de 2007 fue anunciada la Iniciativa Mérida, que se plantea como un programa de cooperación para complementar los

esfuerzos de México contra la delincuencia organizada transnacional. Sus metas principales son: consolidar a las instituciones de seguridad y justicia en la región, y disminuir el poder y la impunidad de las organizaciones criminales (Departamento de Estado de Estados Unidos: 2008). Si bien, el epicentro del Programa está en México, el programa tiene un alcance regional que integra a Centroamérica, República Dominicana y Haití. Respecto a la relación bilateral, la Iniciativa Mérida está inserta en un proceso más amplio de construcción de agenda mutua y mayor densidad temática en la cooperación entre México y Estados Unidos, desde la firma del Tratado de Libre Comercio en América Latina TLCAN en 1994 hasta el establecimiento de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte en 2005.

El monto del financiamiento de la Iniciativa Mérida comprometido por el gobierno de los Estados Unidos es por un total de 1.400 millones de dólares, para ser ejecutados en un lapso de tres años: 2008 a 2010. Los recursos de los Estados Unidos para la Iniciativa provienen de tres fondos del Departamento de Estado: el ESF, el FMF y el INCLE. Los fondos del ESF (*Economic Support Fund*) son destinados al desarrollo del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos en México, y reformas del sistema de justicia penal. Los recursos que vienen del programa de financiamiento de ejércitos extranjeros (FMF, *Foreign Military Financing*) incluyen fondos para la compra de helicópteros, aviones para transporte táctico y patrulla marítima, y escáneres de iones para detectar explosivos, armas y drogas, con el objetivo de mejorar el control y vigilancia del territorio nacional y de la frontera. El aporte proveniente del INCLE (*International Narcotics Control and Law Enforcement*) es para el desarrollo de la capacidad del gobierno de México para la detección y aseguramiento de drogas, explosivos, armas, y personas). La ayuda de Estados Unidos a México está orientada a programas de seguridad fronteriza, interdicción, y a la reforma de la justicia criminal (Catalano: 2009; Rodríguez: 2010). Mientras que el componente de corresponsabilidad, está dado por el reconocimiento de Estados Unidos de que es el principal consumidor de drogas en el mundo y el origen de más del 90% de las armas pequeñas y ligeras que llegan a México y el compromiso de destinar un componente económico para programas contra el consumo de drogas.

Desde su presentación la Iniciativa Mérida ha sido comparada con el Plan Colombia, e incluso se llegó a hablar de la "colombianización" del caso mexicano. Sin embargo, como señala

Bailey (2009) los dos programas son "medios hermanos", y se diferencian en diversos aspectos: contexto, origen (proactivo/reactivo), diagnóstico, objetivos de la política y consideración de las dimensiones domésticas y regionales por parte de Estados Unidos.

## **Conclusiones**

Si hasta hace algunas décadas, el narcotráfico era visto por sectores políticos y sociales de los países latinoamericanos como un problema impuesto en su agenda por parte de Estados Unidos, pero no como una problemática social relevante, hoy es claro que las drogas ilícitas constituyen una seria problemática interméstica para la democracia y la seguridad de América Latina. La dinámica del circuito económico ilícito en su relación con las instituciones y el sistema político, ha exacerbado problemáticas previamente existentes en los países de la región o ha dado lugar a nuevas amenazas.

La estrategia contra las drogas de los Estados Unidos ha estado orientada principalmente a la eliminación de la oferta, bajo la premisa que ello a su vez incidirá en la reducción del consumo. A su vez, al hacer de la agenda de seguridad nacional, la visión de las drogas ilícitas ha estado marcada por el ethos de seguridad estadounidense. Es así, como las drogas ilícitas hacen parte de la política exterior de Washington hacia los países productores y de tránsito. Las drogas ilícitas son un eje dentro de la relación interestatal que se expresa a partir de determinadas prácticas con base en los intereses de cada Estado y la visión mutua de los actores y que configuran relaciones de cooperación o conflicto.

Justamente, el análisis comparado de la Iniciativa Mérida, el Plan Colombia y el Plan Dignidad evidencian la multiplicidad de intereses y problemáticas involucradas en la política antidrogas en la región. Por ejemplo, mientras que en Colombia en Plan puesto en marcha tuvo como fondo una motivación contrainsurgente, en el caso de México el enemigo a combatir es el crimen organizado. La guerra contra las drogas en la región presenta múltiples facetas, para comprenderlas es necesario ir más allá de una mirada estructuralista; en medio de la asimetría de poder la política antidrogas no sólo se ha estructurado como una respuesta a las exigencias del hegemon. Por el contrario, la respuesta y accionar de los países productores y de tránsito ha estado determinada por las problemáticas domésticas, sus intereses, actores políticos y contextos.



# El reto del crimen organizado en Brasil y su impacto en las políticas de seguridad y defensa

---

Valeska Troncoso Zúñiga<sup>67</sup>

**RESUMEN:** El presente trabajo es una aproximación al problema del crimen organizado en Brasil y cómo esta amenaza no convencional ha influido en el desarrollo de políticas de seguridad y defensa con el fin de detener su avance. La amenaza planteada por el crimen organizado a la seguridad y estabilidad de Brasil es significativa. La proliferación de redes delictivas y criminales que se benefician de la expansión del ilícito transnacional, ha comenzado a afectar seriamente las instituciones democráticas, el sistema político y a la sociedad en general. El gobierno se enfrenta al surgimiento un poder paralelo que controla por ejemplo las Favelas de Río de Janeiro, propiciando la violencia, la corrupción, el narcotráfico y la proliferación de armas.

## Introducción

El año 2009 Brasil vivió uno de los episodios de violencia urbana más recordados por la opinión pública. El enfrentamiento de grupos criminales rivales provocó la intervención de la Policía Militar desatando un paisaje dantesco que tuvo como resultado la muerte de más de una decena de personas y otros tanto heridos, un helicóptero de la policía abatido, un camión y diez buses incendiados. La prensa escrita llegó a señalar que este enfrentamiento "podría reflejar perfectamente el saldo de un enfrentamiento armado en una zona de conflicto, como

---

<sup>67</sup> Magíster en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Licenciada en Historia, Universidad del Desarrollo. Alumna graduada del curso Coordinación interinstitucional y contraterrorismo del Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) de la National Defense University, Washington DC. Académica de la Universidad Santo Tomás.

Afganistán, pero en Río de Janeiro la realidad a veces supera el guión de cualquier película bélica"<sup>68</sup>.

Estas expresiones de criminalidad y violencia urbana ligada al crimen organizado no son un fenómeno nuevo en Brasil, sino que tienen una larga data. Desde la década de los años ochenta es posible rastrear asociaciones empresariales estables con el objetivo de cometer actos ilícitos y lucrativos, que involucraban además, la participación de agentes públicos (Caldeira: 2006, 106). Pese a ello, la discusión sobre la violencia tocaba parcialmente la problemática del crimen organizado. En la década siguiente se produjo el reconocimiento público y gubernamental, propiciado principalmente por las denuncias de los medios de comunicación que no pudieron obviar los enfrentamientos entre las bandas criminales y la policía en Río de Janeiro.

En la actualidad, el crimen organizado forma parte del escenario habitual de las cerca de novecientas favelas situadas en las montañas que rodean Río de Janeiro, situación que deja entrever una fuerte contradicción entre un sistema democrático formal que funciona cada vez mejor y un aumento constante de la violencia en las principales metrópolis y zonas rurales del país que reflejan la ausencia del Estado como garante de seguridad. La continua expansión de la delincuencia organizada ha llevado a que los narcotraficantes que disponen de enormes recursos, no sólo posean el monopolio de la violencia, sino que además incidan en la calidad de vida de los ciudadanos, en los procesos de privatización de la seguridad, en la militarización de la policía y en la corrupción que ella genera (OEA: 2006, 11). Esta situación ha llamado la atención de organismos no gubernamentales, como Amnistía Internacional, quienes han puesto de manifiesto la necesidad de que el gobierno colabore para detener la violencia criminal extrema que devastaba las ciudades brasileñas.

En este contexto, el presente trabajo surge de un problema de investigación específico relacionado con que el crimen organizado tiene en la actualidad un importante nivel de exposición al interior y exterior de Brasil y constituye una fuerte amenaza en el terreno de la gobernabilidad, presionando al sector seguridad y defensa<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Diario *El País* (2009): "Pánico en Río de Janeiro", 17 de octubre, disponible en:

<http://www.elpais.com/articulo/internacional/Panico/Rio/Janeiro/elpepuint/20091017elpepuint>

<sup>69</sup> Para un análisis más extenso de esta problemática, véase Troncoso (2010).

Este ámbito tiene interés en lo internacional, por cuanto la internacionalización de los procedimientos criminales tiene efectos significativos en la percepción de gobernabilidad de los países de la región que se enfrentan al surgimiento de poderes paralelos propiciando la violencia, la corrupción, el narcotráfico y la proliferación de armas ligeras y livianas.

### **Delimitación teórica**

Dos son las teorías que nos permiten aproximarnos al fenómeno en estudio. La teoría de la "Transformación de la Fuerza" permite explicar el hecho que la emergencia del crimen organizado en Brasil ha forzado a las Fuerzas Armadas a presionar en el ámbito de la seguridad desde la defensa. Una teoría anexa es la que sostiene que tras la Guerra Fría se impone la "privatización de la violencia", y esto favorece la extensión y el reto de los actores no gubernamentales, entre ellos los criminales para desafiar al Estado. Ciertamente, en las últimas décadas se han producido una serie de cambios en la base socio-política, ideológica y tecnológica de las naciones que, gestados durante la Guerra Fría y puestos en manifiesto con toda intensidad durante la caída del Telón de Acero, han marcado el fin de un sistema militar que podríamos calificar contemporáneo (Piella: 2008, 16). En un contexto marcado por la erosión de la autonomía del Estado, el monopolio de la violencia organizada ha sufrido la erosión de la privatización, como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares (Kaldor: 2001, 18-19). Se suman a ello, el declinar de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia. Estas características de las llamadas "nuevas guerras" hacen que la violencia bélica y la criminalidad organizada se esfumen la una y la otra, y a menudo resulte muy difícil distinguir entre las grandes organizaciones criminales que adoptan los secuaces armados de un señor de la guerra que se mantienen mediante el pillaje y el comercio como productos ilegales (Münkler: 2005, 4).

Este escenario en donde el empleo de la violencia se encontraría fuera del marco estatal, se hace evidente a los ojos del mundo en los años noventa y no pocos investigadores advertirán el rol central que jugarán las fuerzas irregulares. Martín Van Creveld es uno ellos. La nueva fisonomía de los conflictos armados, que él denominó conflictos de baja intensidad (*Low-Intensity Conflict*), comenzaron a proyectar su violencia más allá de los límites que hasta entonces tuvo el campo de batalla, declinando de esta

manera, las guerras modernas, comprendidas como enfrentamientos armados interestatales librados a través de ejércitos regulares (Kaldor: 2003, 79). Lo anterior señalaba Van Creveld (1999, 58), "suponía una cuota de incertidumbre en las naciones desarrolladas y en los miembros de sus organismos de defensa que décadas enteras se habían preparado para el tipo equivocado de guerra".

El ex secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld, corroborará los vaticinios hechos por Martin Van Creveld, al reconocer las vulnerabilidades estadounidenses post 11 de Septiembre de 2001 (Rumsfeld: 2002, 145):

"En vez de moldear nuestras Fuerzas Armadas en función de planes para combatir con tal o cual país, tenemos que analizar nuestras zonas vulnerables (...). Por ejemplo, sabemos que como Estados Unidos tiene un poderío sin paralelo en tierra, mar y aire, para los enemigos potenciales no tiene mucho sentido tratar a nuestras Fuerzas Armadas cara a cara. En la Guerra del Golfo aprendieron que desafiar a nuestras Fuerzas Armadas es una temeridad insensata. Así que, más que organizar ejércitos de tierra, mar o aire que puedas competir con los nuestros, probablemente intentarán desafiarnos en forma asimétrica, buscando nuevas zonas vulnerables para sacar provecho de ellas".

Las palabras de Rumsfeld se enmarcaban dentro de un proceso mayor y que había predominado en el diseño de las capacidades de las Fuerzas Armadas en el continente americano durante los años noventa: la Revolución en Asuntos Militares (RMA), pero que tras el atentado del 2001 fue desplazada por otra teoría, a saber, la "Transformación". Inicialmente esta teoría fue empleada para explicar el proceso que habría de conducir a la RMA, pero en la actualidad se utiliza para definir la adaptación de las Fuerzas Armadas al ambiente estratégico actual (Piella: 2008, 15).

A partir de los Atentado del 11 de Septiembre del 2001 su aplicación se transformó en uno de los objetivos de carácter global de la Administración Bush, destinada a crear las condiciones para enfrentar la amenaza terrorista y otros desafíos convencionales mediante el uso del instrumento militar (Garay: 2008, 26). En esa oportunidad, se aprovechó el proceso de transformación para impulsar cambios más revolucionarios, lo que incrementó la

resistencia organizacional y la aplicación de su liderazgo del Secretario de Defensa y del Jefe de Estado Mayor Conjunto.

En términos generales, la necesidad de disponer de capacidades militares capaces de actuar sobre amenazas inopinadas y evolutivas, a la vez que hacer frente a diferentes situaciones de intensidad de combate, durante periodos largos, es el fundamento de la transformación. A diferencia de la modernización y de la revolución tecnológica, no se trata de incorporar algún equipo o procedimiento de combate nuevo puntualmente sino de introducir cambios estructurales que afectan simultáneamente a todos los sistemas y todos los procesos. Se trata de generar una sucesión de cambios cualitativos en todos los niveles de forma que el paso del tiempo acerque las cualidades de las Fuerzas Armadas a las necesidades y escenarios futuros, en lugar de alejarlas como ocurre en la actualidad. Félix Artiga y Enrique Fojón (2007, 48) agregan que, "si admitimos que los componentes de la capacidad son las personas, los sistemas, la organización y la tecnología, la transformación es el proceso que permite actuar sobre ellos para construir, en cada momento, aquellas capacidades que se necesitan".

Para Rafael Ocaña (2008, 18), la "Transformación" ha sido el proceso encargado de dotar a la defensa del nuevo papel que le corresponde en un mundo cambiante en el que la amenaza ha adquirido una consideración global. La Transformación de la defensa, más que una mera modernización, es un proceso continuo de adaptación al futuro, en el que se dispone en todo momento de unas fuerzas militares capaces de reaccionar ante cualquier amenaza. Para ello es necesario contar con unidades interconectadas en red y capaces de realizar operaciones conjuntas, adoptar procedimientos de adquisición de capacidades más rápidos y eficaces, dotar a las unidades de materiales y equipos tecnológicamente más avanzados, desarrollar nuevos conceptos y procedimientos de combate, y algo muy importante, cambiar la mentalidad de defensa. Siguiendo esta línea, el ex comandante en Jefe del Ejército de Chile, Juan Emilio Cheyre (2008) señala además, que toda transformación implica un cambio en la doctrina operacional y afecta radicalmente a la institución como globalidad, ya que cambia el paradigma que sostenía la lógica de su actuación, por lo cual es necesario un cambio cultural que permita a las personas adaptarse a una nueva organización. Asimismo, señala Cheyre, todos los miembros de la organización deben adaptarse a una filosofía nueva que guíe su actuar y a códigos de conducta, a doctrinas y a normas a los cuales no

estaban acostumbrados. De hecho, la adopción de una nueva mentalidad y de una nueva forma de trabajo es, quizá, lo más difícil de lograr y, a la vez, es la prueba de que la transformación realmente se realizó.

La dinámica de innovación puesta en marcha por Estados Unidos y otros actores estratégicos principales se ha ampliado también a Latinoamérica. Durante la última década se han realizado diferentes iniciativas de transformación de las Fuerzas Armadas y, en particular, de los Ejércitos. En estos procesos, los países se han encontrado frente a una redefinición de la función de la defensa y del concepto de seguridad, así como del marco en el que éstos se integran (Cheyre: 2008). Para Jaime García Covarrubias, la transferencia del concepto hacia América latina no es tan simple, puesto que el diseño del aparato militar depende de la modalidad estratégica elegida y ésta a su vez de los desafíos y amenazas que el Estado tenga. En tal sentido, la situación de los Estados Unidos no es simétrica con la de los países de la región por lo que la aplicación del concepto en Latinoamérica debe ser analizado con esmero<sup>70</sup>.

### **El crimen organizado en Brasil**

El crimen organizado —que asocia el tráfico de drogas y de armas, el contrabando, el tráfico de personas para la prostitución en el país y en el exterior—, ha ganado una fuerza y un poder inédito en los últimos años al organizar motines en prisiones, asesinatos y actos terroristas. Los líderes de algunas facciones delictivas se transforman en referentes en el imaginario social, con el objetivo de atraer jóvenes hacia las actividades ilícitas. A la vez, y como señala Eliécer Rizzo de Oliveira (2008, 120) "las políticas sociales son incapaces de conquistar a los jóvenes y de librarlos de la atracción que el poder despótico de la criminalidad ejerce sobre ellos y sus comunidades".

El crecimiento de los crímenes y de la violencia en Brasil se debe, en gran medida, a la emergencia y diseminación del crimen organizado, en especial alrededor del tráfico de drogas, fenómeno intensificado a partir de la década de los ochenta del siglo pasado (Adorno: 2006, 44). Brasil se ha convertido no sólo en el principal mercado sudamericano de consumo de cocaína y marihuana, sino

---

<sup>70</sup> García Covarrubias: "Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de latinoamérica", disponible en: [http://www.iugm.es/fasysociedad/Transformacion\\_castellano\\_.pdf](http://www.iugm.es/fasysociedad/Transformacion_castellano_.pdf)

también en un importante centro de trasbordo de cocaína con destino a Europa y Norteamérica (Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça: 2009, 38)

Este incremento en el tráfico se manifiesta en un aumento del 17% desde el año 2000 al 2007. La Oficina de Drogas y Crímenes de las Naciones Unidas en su informe del año 2008 reporta que de la Cocaína ingresada a España el 5% provenía desde Brasil. En el caso de Portugal este porcentaje aumentaba a 13 % (UNODC: 2008, 78-79). En el caso del consumo interno, las cifras también son alarmantes. El consumo de cocaína sitúa a Brasil en el segundo país con mayor comercialización en el continente después de Estados Unidos. Con respecto al opio, Brasil es el mayor consumidor de América del Sur con alrededor de 635.000 usuarios, un 0,5% de la población en general de 12 a 65 años (UNODC: 2008, 56). Por su parte, el consumo de éxtasis evidencia un claro aumento en el número de confiscaciones de comprimidos, con más de doscientas once mil decomisos en el 2007 (Tabla N° 1). La Oficina para el Crimen y las Drogas atribuyen su aumento a la producción doméstica del éxtasis, considerando que el primer laboratorio clandestino fue descubierto en el país el año 2008.

Tabla N° 1: Decomisos de Drogas, 2003 – 2007

Crímenes	2003	2004	2005	2006	2007
Cocaína	9.630.519 kg	8.093.545 kg	16.014.7 64 kg	14.178. 310 kg	16.608.5 00 kg
Heroína	66.265 kg	50.135 kg	13.593 kg	95.050 kg	10.010 kg.
Crack	136.183 kg	101.00 kg	136.756 kg	145.37 0 kg	578.060 kg
Marihuana	166.254 kg.	155.392.460 kg	151.632. 474 kg	166780 .240 kg	196.830k g
Éxtasis	70.859 u	81.971 u	52.424 u	11.648 u	211.145 u
LSD	100.884 u	715 u	927 u	3.1689 u	3.239 u

Fuente: UNODC (2008).

La producción y la comercialización de la droga degeneran en problemas de consumo local, que involucra microtráfico, y quienes llevan a cabo esta actividad con frecuencia reciben pagos en especie para la venta a nivel local. El resultado es una

importante y trágica secuela de efectos derivados, como el vínculo con las pandillas delictivas, la prostitución, el tráfico ilegal de armas y otros tipos de hechos criminales. La Tabla N° 2 entrega datos relevantes a la hora de analizar la evolución de personas detenidas por crímenes por tráfico de drogas. São Paulo es la ciudad que presenta el mayor aumento desde 17.668 detenidos el año 2006 a 30.448 el 2008. A nivel país en tres años el número aumentó en 21.577 personas.

Tabla N° 2: Número de presos por crímenes por tráfico de drogas. Evolución anual

Crímenes	Diciembre 2006	Diciembre 2007	Junio 2008
Rio de Janeiro	4.273	5.379	2.356
Brasilia	1.657	1.710	1.854
São Paulo	17.668	27.509	30.448
Brasil	47.472	65.494	69.049

Fuente: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (2009, 41).

En las estadísticas internacionales, Brasil figura entre los países más violentos del mundo, excluyendo países en guerra como Afganistán e Irak. Tal como señala Rebeca Pérez (2008) de Viva Río, en Brasil, como en el resto de países latinoamericanos, a excepción de Colombia, los conflictos armados no son la principal manifestación de la violencia armada, sino que la violencia con armas se manifiesta a través del crimen urbano, las pandillas juveniles, los conflictos relativos a los derechos sobre la posesión de la tierra y, cada vez más, en la violencia social asociada con el colapso de las economías. Desde los años ochenta ha aumentado el índice de criminalidad hasta un promedio diario de 100 personas muertas registradas (Jungmann: 2006, 5). La tasa de homicidios por año y cada cien mil habitantes se elevó a 27, con lo cual Brasil ocupa la cuarta posición en el ranking global. En la última década el número de muertos por armas de fuego ha aumentado más de un 32% alcanzando el año 2007 las 35.060 víctimas, la mayoría de ellos hombres menores de 25 años procedentes de las favelas de las metrópolis o de los barrios marginados en el nordeste del país.

La violencia urbana se concentra sobre todo en los barrios pobres y marginales de Río de Janeiro, São Paulo, Recife y otras metrópolis controladas por la criminalidad organizada. El siguiente cuadro retrata la realidad actual del crimen en forma comparativa en los Estados de Río de Janeiro, Sao Paulo y el Distrito Federal:

Tabla N° 3: Número de presos por crímenes a la propiedad, Junio 2008

Crímenes	Río de Janeiro	Brasilea	Sao Paulo	Brasil
Robo simple	819	760	16.952	35.721
Robo calificado	8.315	3.770	39.085	79.599
Extorsión	113	60	1.080	2.244
Extorsión mediante secuestro calificado	6	26	1.425	2.041
Extorsión seguida de muerte	27	2	355	563
Hurto calificado	862	1469	13971	33.374
Hurto simple	559	913	11.034	28.205
Robo	711	627	5.584	13.061
Extorsión mediante secuestro	41	13	1.241	1.678
Receptación	662	584	4.955	11.086
Presos por crímenes a la propiedad	12.115	8.224	95.682	207.572

Fuente: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (2009, 40).

Brasil es (después de los Estados Unidos) el segundo productor y exportador de armas pequeñas y munición del Continente

Americano, lo cual tiene un impacto directo en la situación interna y regional de la violencia con armas de fuego. En la actualidad el 64% de todos los homicidios están relacionados con armas pequeñas y livianas. Esta cifra se traduce en una tasa de 21.8 muertes por cada 100.000 que representa para el Estado un costo del 10.5% del PIB en gastos directos, indirectos y transferencias.

En las grandes ciudades Brasileñas la gran mayoría de las armas que la policía incauta en manos del crimen son armas cortas (revólveres y pistolas) de producción brasileña y calibres de uso permitido para civiles. Lo mismo ocurre con la munición. En ciudades violentas, como por ejemplo Río de Janeiro, donde existen organizaciones de tráfico de drogas fuertemente armadas, existe una preponderancia de armamento de origen extranjero cuando las armas de uso restringido son analizadas separadamente. Las marcas extranjeras predominan entre las pistolas semiautomáticas de calibre de uso restringido, y los fabricantes foráneos predominan entre los fusiles de asalto (que no representan más del 4 % de lo incautado por la policía en los últimos diez años, pero que sin embargo tienen un gran poder de fuego, lo cual aumenta su importancia cualitativa).

TABLA N° 4: Armas decomisadas en los Estados de São Paulo, Río de Janeiro y Distrito Federal (2003 – 2006)

Ciudad	Armas brasileñas	% Revólveres	% Calibre 38	% Registradas	Total armas decomisadas
Distrito Federal	87 %	63 %	59 %	37 %	25.446
Río de Janeiro	78 %	61 %	41 %	19 %	78.011
São Paulo	85 %	74 %	41 %	17 %	43.266

Fuente: Jungmann (2006, 7).

Los números y los poseedores de las armas en Brasil explican en parte la violencia en el país. El ministerio de Justicia el año 2009 entregó datos sobre la exposición a la violencia. De los encuestados –jóvenes de treinta y un municipios– el 31 % aseguró tener facilidad al acceso y obtención de armas de fuego. El porcentaje aumenta a un 61% al consultar si en los últimos 12 meses han visto a personas portando armas de fuego (Ministério da Justiça: 2009, 52 y 54).

Para los investigadores brasileños Adriano Oliveira Dos Santos y Jorge Zaverucha (2009) los grupos criminales en ese país, ofrecen servicios a grupos que practican o dejan realizar actividades ilícitas. Esto se evidencia en la corrupción pública. Entre el periodo 2003-2008 la Policía Federal realizó 1.245 operaciones para desbaratar varias organizaciones criminales, posibilitando la detención de 10.316 personas. De ese total 1.569 eran funcionarios públicos (15, 2%) y 90 eran policías federales (0,87 %). La suma de ambos da un total de 10.316 personas detenidas, es decir el 16,08 % eran agentes del Estado<sup>71</sup>. Un estudio sobre las armas recuperadas de los delincuentes de Río de Janeiro reveló que casi un 20% porta armas que en algún momento pertenecieron a la policía o a soldados y además reveló, que la policía frecuentemente exige dinero a las personas que forman parte de las bandas de las drogas, lo cual confirma que aquellos que reciben dinero para luchar contra la delincuencia en Brasil, de hecho, se benefician con ella<sup>72</sup>.

Además, los problemas en el sistema carcelario brasileño – corrupción, violencia, hacinamiento, prostitución–, permiten que los grupos criminales coordinen acciones delictivas desde los establecimientos penitenciarios (Dammert y Zúñiga: 2007, 18-19). Los hechos llevados a cabo en Sao Pablo el año 2006 por el "Primer Comando de la Capital" (PCC), ilustran la gran complejidad y las dificultades de los Estados para enfrentar la delincuencia, en especial la asociada a delitos con carácter transnacional como lo es el narcotráfico. La organización liderada por presos generó una rebelión en las cárceles, en las que se calcula han organizado y tienen como adherentes a unos 140 mil miembros. Las estimaciones indican que con los familiares, las personas ligadas a este Comando podrían alcanzar unos quinientos mil individuos (Rojas: 2006, 5).

---

<sup>71</sup> Oliveira Dos Santos, A criminalidade organizada endógena no Brasil (Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA, Associação de Estudos Latino-Americanos), disponible en:

<http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/OliveiraDosSantosAdriano.pdf>

<sup>72</sup> "Arrestan a 75 policías en Brasil", *BBCMundo* (2006, 15 de diciembre), disponible en:

[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6184000/6184763.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6184000/6184763.stm)

## **Las políticas de seguridad y defensa contra el crimen organizado**

Las políticas de seguridad a partir del año 2003 evidencian preocupaciones por parte de Brasil con procesos transnacionales operando regionalmente y con cuestiones internas que representan riesgos a la estabilidad regional. En ese sentido, se plantean como foco prioritario de atención en el plano de las preocupaciones con la seguridad los ilícitos transnacionales (tráfico de drogas, de precursores, de armas y municiones y el crimen organizado), tanto por su alcance regional como por su enraizamiento y asociación con actores y dinámicas domésticas que impactan negativamente en la seguridad pública (Costa Vaz: 2007, 18).

El incremento notable de la delincuencia trajo el tema de la seguridad pública a la agenda política y social, comenzando así una verdadera revolución en la gestión de la seguridad pública de Brasil, que el presidente Da Silva (2003, 5) catalogaba como:

"Una política que combina acciones de salud, educación, entre otras, será capaz de prevenir la violencia, reprimir la criminalidad y restablecer la seguridad de los ciudadanos y ciudades. Se conseguirá volver a andar en paz en nuestras calles y plazas, daremos un increíble impulso al proyecto nacional de construir, desde este rincón de América, un bastión mundial de tolerancia, de pluralismo democrático y de convivencia respetuosa con las diferencias."

Para lograr este cometido, el año 2005 se inicia la implantación del Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP) con el fin de consolidar la democratización del sistema político brasileño y la implantación de una seguridad ciudadana, entendida como "la situación política y social, de seguridad integral y cultura de paz, en que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el gozo pleno de sus derechos humanos, por medio de mecanismos institucionales eficientes y eficaces, capaces de prevenir, planear, solucionar pacíficamente y controlar las amenazas, la violencia y las acciones ilegítimas" (Secretaría Nacional de Segurança Pública: 2007, 8). El Sistema Único de Seguridad Pública constituye un conjunto de políticas públicas destinadas a promover la integración y la modernización del aparato de seguridad en todo el

territorio de Brasil, buscando la mayor interacción entre los diversos órganos a nivel local y nacional<sup>73</sup>.

El año 2004 se creó la Fuerza Nacional de Seguridad Pública (FNSP) para atender necesidades y emergencias de los estados federales de Brasil. Consta de un contingente de policías y bomberos que reciben un entrenamiento denominado "Instrucción de Nivelamiento" en la ciudad de Brasilia, con el objetivo de generar un padrón en las operaciones y procedimientos. Los funcionarios luego del entrenamiento se reintegran a sus respectivas funciones en sus estados de origen y transmiten los conocimientos adquiridos. Dentro de este cuerpo existe una unidad de fuerzas especiales denominado BOPE (Batallón Especial de Pronto Empleo) con una capacidad de respuesta rápida y eficaz, que desde el año 2008 opera como apoyo a la seguridad de los estados federales y a la actividad de la Policía Civil y Militar.

Todas estas innovaciones tendentes a otorgar una mayor protección a los ciudadanos dan cuenta de un Estado consciente de que la seguridad ya no puede ser vista solamente por el ángulo de la confrontación entre Estados, sino que en la actualidad, nuevas exigencias necesitaban ser incluidas, además de la amenaza de ataques externos. De esta manera, el concepto de seguridad fue ampliado, abarcando los campos político, militar, económico, social, ambiental y otros. Mientras, la defensa externa permanece como papel primordial de las Fuerzas Armadas en el ámbito interestatal.

La Constitución de la República Federal de Brasil de 1988 en su artículo 21 establece que es de competencia del Estado brasileño asegurar "la defensa nacional", que desde el año 2008 ha comenzado un proceso de modernización con una estrategia que desarrolla un vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia. La reestructuración del sector defensa ha implicado la modificación de la base legal con el fin de una mayor adaptación de las Fuerzas Armadas a las nuevas coyunturas, estipulando que éstas serán empleadas de forma episódica en locaciones restringidas y con plazos y condiciones legales. El coronel Roosevelt Wilson Sant'ana (2009, 96) señala al respecto:

---

<sup>73</sup> Ministério de Justiça, "Órgãos de Segurança", disponible en: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ1BFF9F1BITEMIDE16A5BBC4A904C0188A7643B4A1DD68CPTBRIE.htm>

"La nueva ley otorga a las Fuerzas Armadas en algunas condiciones y áreas un poder de policía, como en los casos de crimen organizado y narcotráfico que llegan a traspasar el poder de actuación de las fuerzas policiales. Entonces entramos como una acción subsidiaria de cooperación con la policía. Por ejemplo, la fuerza aérea puede, en determinado momento, apoyar a la Policía Federal que va a hacer una operación en la frontera. En ese momento, la fuerza aérea pasa a tener un poder de policía. Existe un procedimiento para estas operaciones, pero este poder está restringido a determinadas circunstancias. Por lo tanto, todas las operaciones que serán ejecutadas por las Fuerzas Armadas en el futuro van a ser coordinadas por el Ministerio de Defensa o por el comando de la fuerza y el ministerio estará siempre apoyando al comando de la fuerza (...)."

Las Fuerzas Armadas pueden efectuar operaciones internas en garantía de la ley y del orden, cuando los poderes constituidos no logran garantizar la paz pública y uno de los Jefes de los tres Poderes lo requiere. Esto es un reconocimiento por parte del Estado que las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para los nuevos desafíos contemporáneos, cultivando algunos predicados atribuidos a fuerzas no convencionales en el marco de los conceptos estratégicos de flexibilidad y elasticidad. La legitimación de dichas responsabilidades presupone, sin embargo, una legislación que ordene y respalde las condiciones específicas y los procedimientos federativos que justifiquen a dichas operaciones, con resguardo de sus integrantes. Este resguardo legal ha posibilitado que esta práctica no se haya generalizado y derivara en lo que Jorge Zaverucha (2008, 130) llama "un híbrido institucional" que impide la construcción de una democracia plena. Pese a ello es necesario mantener prudencia puesto que la asignación de nuevas misiones como el control del crimen organizado implica la modificación de la naturaleza de las Fuerzas Armadas y ello obliga a desarrollar nuevas capacidades necesarias para cumplirlas.

## **Conclusión**

La presente investigación permitió una aproximación al problema del crimen organizado en Brasil y cómo esta amenaza no

convencional ha influido en el desarrollo de políticas de seguridad y defensa con el fin de detener su avance.

Su participación en el concierto mundial lo sitúa en un lugar privilegiado, pero también el mundo observa expectante como el Estado logra dar respuesta a la conflictividad interna producto de las grandes desigualdades sociales y el aumento de la violencia. Las políticas de seguridad pública han apuntado a disminuir la criminalidad y aumentar la efectividad de las policías. Sin embargo, muchas veces la corrupción impide que se agilicen estos procesos y que dichas políticas caigan en la inercia. Por otro lado, las políticas de defensa se intentan adaptar a las nuevas demandas que derivan de las amenazas no convencionales, reorganizando las Fuerzas Armadas que tradicionalmente tenían como misión detener agresiones externas.

En suma, Brasil ha iniciado la transformación de las Fuerzas Armadas, que deben estar preparadas para actuar en el cumplimiento de variadas misiones, en diferentes áreas y escenarios, para respaldar la acción política del Estado. De modo subsidiario, debe compatibilizar el cumplimiento de las misiones de garantía de la ley y del orden, en los términos de la Constitución Federal. Esto se traduce en un énfasis por el perfeccionamiento de procesos para la gestión de crisis y la integración de todos los órganos del Sistema de Inteligencia Nacional.

## Orígenes y tendencias del narcotráfico en México

---

Miguel Ortiz Sarkis<sup>74</sup>

**RESUMEN:** El crimen organizado se manifiesta de diferentes formas y varía de acuerdo a las características presentadas en cada una de las sociedades latinoamericanas que permitieron su emergencia. En el caso mexicano, la connivencia entre el tráfico de drogas y el poder político surgido a raíz de la Revolución Mexicana es una relación que surge a comienzos del siglo XX. Por ello el presente artículo plantea que el problema del crimen organizado en México es de carácter estructural y por ende irremediable en el corto plazo, más aún si uno de los sustentos más importantes para combatirlo es la utilización de la fuerza militar.

### **Introducción**

Si hay un fenómeno de conflicto que en la actualidad está llamando la atención en América Latina es el caso de la creciente violencia ejercida por los carteles de la droga en el territorio mexicano y las conexiones de estas agrupaciones en el extranjero. A diario podemos observar, a través de los noticieros o por medio de la prensa escrita, hechos de violencia perpetrados por las bandas criminales, sea entre ellos o bien en contra de los agentes de seguridad estatales, acciones que cada vez se tornan más recurrentes y con mayor espectacularidad en términos de la brutalidad con la cual se cometen, las cuales, de acuerdo a Flores y González (en Solís y Rojas: 2008), serían propias de las tácticas utilizadas en las guerras de baja intensidad.

Uno de los efectos de esto es la tendencia a generalizar este fenómeno planteándolo como un producto de la globalización y la fragilidad de las democracias en América Latina, sin tomar en

---

<sup>74</sup> Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Magíster © en Estudios Internacionales, IDEA-Usach. Administrador Público, Universidad Central de Chile. Correo electrónico: mosarkis@gmail.com

cuenta el proceso histórico que permitió el surgimiento de los carteles de la droga que en estos momentos desafían abiertamente al Estado mexicano.

Es cierto que Solís y Rojas Aravena (2008) realizaron una importante contribución con la edición de su libro sobre los efectos que tienen en la estabilidad de las democracias las acciones del crimen organizado en América Latina y el Caribe. Sin embargo, y quizá por la extensión y objetivos de la obra, no abordan el proceso de "cartelización" de las organizaciones criminales en México, así como tampoco el fenómeno cultural en torno a ellas, la cual incluye, además, ciertos ritos religiosos ligados a la Santa Muerte y a la música a través de los narcocorridos, siendo ésta la vía en la cual los narcos transmiten sus hazañas.

La presente investigación tiene el propósito analizar los orígenes de los carteles de la droga, así como también sus conexiones con el poder político y policial, que han tornado este fenómeno en un problema estructural del Estado mexicano.

### **La penalización de la producción y consumo de drogas**

Los efectos de la Revolución Mexicana no sólo se redujeron al ámbito político, sino que también tuvieron alcances en la cosecha, producción y comercialización de las drogas que hasta 1910 eran de normal consumo en territorio mexicano y estadounidense. La producción de marihuana y opio en territorio mexicano se remonta a las últimas décadas del siglo XIX y a comienzos del XX, constituyendo para esa época una actividad absolutamente legal, restringida al consumo y también con fines sanitarios<sup>75</sup>. Incluso el opio fue utilizado como una planta ornamental por los chinos al llegar a las zonas mineras del Estado de Sinaloa. Tanto en Sinaloa como los Estados de Durango y Chihuahua ya se plantaba la marihuana, pero con la llegada de los chinos desde las minas de California el opio comenzó a introducirse en la costa oeste de México (Astorga: 2003).

Sin embargo, la presión estadounidense para penalizar la venta y el consumo de drogas comenzó a sentirse a comienzos del siglo XX. La orientación hacia el prohibicionismo de la política

---

<sup>75</sup> Del opio se extrae la morfina, heroína y otros opiáceos, los cuales eran utilizados para fines médicos, principalmente para disminuir dolores. De éstos, el que requería mayores cuidados al recetarse era la heroína, principalmente por la adicción que generaba en los pacientes que la utilizaban.

estadounidense vino de la mano de los movimientos moralistas de la segunda mitad del siglo XIX cuando en 1869 nace el *Prohibition Party*, cuyo objetivo sería promover la circunspección y el decoro cristiano. Este movimiento social apoyaba indistintamente a republicanos o demócratas, siempre que esos partidos promovieran la prohibición del consumo de alcohol. Es que cuando se determinó aumentar el arancel al ron proveniente de Jamaica para incrementar el consumo de whiskey en la primera mitad del siglo XIX, la cantidad *per capita* anual de bebidas espirituosas consumidas para 1830 alcanzaba los cinco galones, que equivale a más o menos cinco veces el consumo promedio al día de hoy (Lipset: 2000, 387). De acuerdo al relato de Daniel Patrick Moynihan, citado por Lipset, las "bebidas espirituosas destiladas, a comienzos de los Estados Unidos, parecieron una fuente de unidad nacional, dinero fácil, energía viril y buen humor general. (...) Se volvió rutinario beber whiskey en el desayuno, y seguir bebiendo todo el día".

El testimonio dejado por St. John de Crèvecoeur en 1782 a través de sus *Letters from an American Farmer*, también citado por Lipset, es francamente sorprendente. En sus escritos comenta que las mujeres de Nantucket habían adoptado la "costumbre asiática de tomar una dosis de opio cada mañana (...) De hecho, entre 1840 y 1870 las importaciones de opio a los Estados Unidos aumentaron con siete veces más rapidez que el crecimiento de la población" (Lipset: 2000, 387). De ahí el surgimiento de movimientos como el *Prohibition Party* primero y el posterior *Anti-Saloon League*. Si bien estos movimientos tenían como prioridad la prohibición del alcohol, la Asociación Médica Americana y la Asociación Farmacéutica tomaron la oportunidad para incluir drogas como los opiáceos y la marihuana. La propagación de estas ideas también fueron muy difundidas por los medios de comunicación, quienes, a través de la caricatura, procuraban despertar al público y advertirle sobre los daños a la salud y los efectos en el orden público producto del consumo de alcohol y drogas.

Paralelo a estos movimientos en los Estados Unidos, en el ámbito internacional se incrementó la preocupación a raíz del consumo de opiáceos y marihuana. En 1906 se firmó la primera Convención sobre el Opio, con la intención de prohibirlo, y en 1909 se produjo la primera conferencia internacional para tratar los problemas del opio, la cual reunió a representantes de trece países en Shangai. En dos años sucesivos, 1911 y 1912 se producen las conferencias en La Haya, cuya finalidad era poner bajo prescripción médica los opiáceos, principalmente la morfina y la

heroína. Como signatario, México se comprometió a erradicar el cultivo ilícito del opio dentro de su territorio<sup>76</sup>.

Pero en Estados Unidos la presión para prohibir la comercialización y el consumo de bebidas alcohólicas y drogas era intensa. El primer resultado tangible de los esfuerzos de los movimientos prohibicionistas fue la aprobación, por parte del Congreso estadounidense, de la llamada Ley Harrison, la cual penalizaba la siembra, venta y consumo de drogas en el territorio de la Unión. Esta Ley fue complementada en 1919 mediante la Enmienda Dieciocho a la Constitución de Estados Unidos, también conocida como Ley Volstead, que prohibía la venta y consumo de alcohol. De esta forma, dos actividades que antes eran legales fueron objeto de penalización, pasando a la clandestinidad y la posterior transformación en rentables negocios. Cuando Venustiano Carranza asumió el poder en México en el año 1915 comenzaba a visualizarse el fin de la guerra revolucionaria. Pero a demás fue el momento oportuno para el gobierno estadounidense, ya que ahora si podría hacer efectiva su presión en su par mexicano y lograr la penalización del tráfico de drogas en las zonas fronterizas. Y las presiones dieron su primer fruto en 1916, que es cuando se dictan las primeras disposiciones para ilegalizar las drogas en el territorio mexicano. Sin embargo, un aspecto importante que consideró el gobierno de Carranza al determinar la ilegalidad de las drogas, fue la preocupación por la posibilidad de que la frontera norte se desestabilizara mientras el resultado de la Revolución aún no estaba decidido. Es que otro de los temores de Carranza era que el tráfico de drogas en la frontera también sirviera para contrabandear armas que terminaran en manos de sus enemigos. Aquí confluían dos factores importantes: en primer lugar, en esa época, los inicios del siglo XX, el contrabando se concentraba en dos ciudades del Estado de Baja California: Mexicali y Tijuana. Ese lugar era el único corredor por el cual pasaba las drogas producidas en la zona conocida como el Triangulo Dorado de la Droga, los Estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua. De esta forma, la ilegalización del comercio del alcohol y las drogas generó el incentivo necesario para el nacimiento de los primeros narcotraficantes mexicanos, los cuales surgieron principalmente en el Estado de Sinaloa y pudieron

---

<sup>76</sup> Contreras, "La Evolución del Narcotráfico en México", documento en línea, disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>

traspasar la frontera gracias a la colusión con el poder político del Estado de Baja California.

### **Los comienzos de un lucrativo negocio**

Si los inmigrantes chinos iniciaron el cultivo y consumo de opiáceos en México, fueron los propios mexicanos los que convirtieron esta actividad ilegalizada en un negocio transnacional como lo conocemos hoy en día.

Esteban Cantú, Coronel y Gobernador del Estado de Baja California, era enemigo político de Carranza, además de controlar el tráfico de drogas en la frontera con Estados Unidos. Gracias a esta actividad Cantú lograba pagar los salarios a las tropas bajo su mando, además de hacer una considerable fortuna. Dicho Coronel administraba Baja California como si fuese un Estado independiente: tenía su propio sistema de recaudación de impuestos y dictaba leyes en contra del tráfico de drogas y luego las vulneraba. Incluso en 1917 dictó disposiciones similares a las de Carranza para detener el narcotráfico (Lizárraga, s.d).

Durante los seis años que Cantú gobernó Baja California logró mantener el monopolio del negocio de las drogas. Sin embargo, al saber que el victorioso presidente Álvaro Obregón enviaría a otro gobernador con tropas a someterlo, se autoexilió en Estados Unidos, situación que permitió romper el monopolio poseído por Cantú.

Mientras el gobierno central intentaba controlar efectivamente el territorio, en Sinaloa los mexicanos creaban, en 1924, el Comité Antichino de Sinaloa, cuya finalidad era lograr que los chinos se fueran del Estado, además de trasladarlos a zonas especiales para que ellos vivieran apartados del resto de la comunidad. Pero la realidad era otra, ya que los verdaderos objetivos detrás de estas acciones era evitar que los chinos siguieran creciendo comercialmente, ya que cada vez más los puestos en los mercados eran controlados por ellos. Por otra parte, los chinos comenzaron a ser desplazados en el cultivo de la amapola dando paso a los mexicanos que comenzaron a coludirse con el Brigadier Abelardo Rodríguez, quien gobernó Baja California hasta 1929. Ya para esa época los narcotraficantes habían aprendido, con Cantú, que era necesaria la asociación con el poder político (Osorno: 2009).

La expansión de la siembra de marihuana y adormidera en el norte de México, así como el aumento en el consumo de parte de Estados Unidos provocó reacciones similares a las que existían en la época de los movimientos prohibicionistas, lo cual se

entremezclaba con las tensiones ideológicas de la época<sup>77</sup>. De acuerdo a Diego Osorno, la aprobación de la *Maribhuana Tax Act* en 1937 de parte del Congreso estadounidense que prohibía el consumo, posesión y comercio de mariguana y que rige hasta hoy, sirvió de escenario para un encendido discurso del director del FBN (Federal Bureau of Narcotics, antecesora de la DEA), Harry Anslinger quien planteó (en Osorno: 2009, 65 y 66):

"Hay cien mil fumadores de mariguana en los Estados Unidos, y la mayoría de ellos son negros, hispanos, filipinos y artistas del espectáculo. Su música satánica, el jazz y el swing, es resultado del uso de la mariguana. La mariguana hace que las mujeres blancas busquen relaciones sexuales con negros, artistas y demás. La mariguana conduce al pacifismo y al lavado de cerebro comunista. Te fumas un churro y probablemente mates a tu hermano. La mariguana es la droga que más violencia está causando en la historia de la humanidad".

Pero las presiones estadounidenses generaron los efectos contrarios. Lo que antes no era rentable cuando era legal, se convirtió en un muy buen negocio para los traficantes. A mediados de los años treinta el FBI ya manejaba información de mafiosos estadounidenses que viajaban a México a promover el tráfico de drogas, como Benjamín Siegel, alias *Bugsy*, quien había generado alianzas con traficantes de Sinaloa, en especial con los chinos Chie Kung Tong y Kno Ming Tong (Osorno 2009, 65 y 66).

De acuerdo a la leyenda, el incremento de la producción de drogas se generó gracias a las compras realizadas por las Fuerzas Armadas estadounidenses durante la Segunda Guerra Mundial para sus tropas, la cual era utilizada para la producción de morfina. Según esta leyenda, el gobierno estadounidense incentivó el cultivo de la amapola para surtir de morfina a las fuerzas aliadas debido a que el otro proveedor, Turquía, era aliado de los alemanes. Sin embargo, no existe evidencia alguna que fundamente esta historia. Lo evidente, es que el incremento de los cultivos de mariguana y opio se produjo debido al aumento de la

---

<sup>77</sup> En los años 20 y 30 era normal encontrar fumaderos de opio en Ciudad de México, Ciudad Juárez, Mexicali, Tampico y Tijuana.

demanda estadounidense, la que era ingresada principalmente a través de la zona fronteriza entre Baja California y California (Osorno: 2009, 65 y 66), y también fue producto de la desarticulación, al finalizar la guerra, de la ruta europea de la droga, principalmente de la heroína que venía desde Turquía. Aunque la mafia italiana logró recuperar el control de la heroína, México ya se había convertido en el principal proveedor de marihuana en Estados Unidos (Contreras: 2010)

Fue durante la Segunda Guerra Mundial cuando se produjo el primer asesinato de un gobernador en México producto de tráfico de drogas. Fue en febrero de 1944 durante la madrugada mientras se celebraba el carnaval de Mazatlán, ciudad costera de Sinaloa. La bala entró por la nuca y salió entre los ojos. El asesino era un matón a sueldo que pertenecía a la banda de "Los Dorados", que fue una de las primeras bandas criminales que desafió al Estado. Estas bandas nacieron por encargo y bajo la protección de los terratenientes que se oponían a la reforma agraria impulsada por el presidente Lázaro Cárdenas. De acuerdo a la investigación de Osorno, quien cita a Luis Astorga, autor del libro *El Siglo de las Drogas*, el asesinato del gobernador se produjo por una traición por parte de él a los traficantes de droga coludidos con otros oficiales militares. El relato de Osorno sobre este hecho ocupa el capítulo titulado "El Gitano". La importancia de este capítulo radica en que este suceso sería el primero de abierto desafío al Estado por parte de los grupos criminales ligados al tráfico de drogas, así como también sería el primero en el cual se sospecha abiertamente de la participación de oficiales del Ejército, que para esa fecha todavía ocupaban cargos políticos.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos volvió a endurecer su política sobre el tráfico de drogas. Y los informes de la agregaduría militar de la Embajada de Estados Unidos en México que circulaban eran pesimistas con relación a la voluntad de las autoridades mexicanas para prevenir el narcotráfico, principalmente en lo relacionado a las medidas de carácter punitivo. Para sostener esto, los estadounidenses ponían como ejemplo los dos años que pasaron para que las instancias correspondientes en México investigaran al Coronel Carlos Serrano, senador por el Distrito Federal, líder de la Cámara de Senadores, amigo del presidente Miguel Alemán y creador intelectual de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la cual tenía atribuciones legales para intervenir en todos los asuntos relacionados con drogas (Astorga: 2003). El problema se inició cuando detuvieron, con el auto de Serrano cargado de opio en

Laredo, Texas, a Juan Ramón Gurrola, sobrino de Serrano y segundo en la línea de mando de la DFS. Dado este problema, el Presidente Alemán decidió traspasar todos los temas legales relacionados con las drogas al Departamento de Salubridad de la Procuraduría General de la República (Astorga: 2003).

Según los informes de la embajada estadounidense, el Coronel Serrano era el recaudador privado de los impuestos para el presidente Alemán, así como también los principales dirigentes de la DFS estaban relacionados con el tráfico de drogas (Astorga: 2003). Una vez que asume en la presidencia Adolfo Ruiz Cortínez, la DFS pasó a depender de la Secretaría de Gobernación, donde se convertiría, de acuerdo a Astorga, en la instancia estatal de mediación entre el poder político y los narcotraficantes. A partir de esta fecha se afianzaría aún más la relación entre los traficantes y el poder político, que pasó a ser una relación de dependencia de los primeros frente a los segundos. Era una relación en la cual las reglas del juego estaban establecidas desde arriba, de ahí que la violencia contra el poder político y entre las bandas de traficantes se haya mantenido dentro de ciertos márgenes. Contribuía a esta buena relación el hecho de que el mercado se encontraba al otro lado de la frontera, fuera del territorio mexicano, ya que para esa fecha el mercado interno era más bien simbólico. A mayor abundamiento, fue a través de la DFS que se controló el desbordamiento del tráfico de drogas mediante medidas punitivas en contra de aquellos que no respeten las reglas del juego. Según el informe de la agregaduría militar, la DFS pasó a ser una especie de Gestapo para la cúpula política del PRI (Astorga: 2003).

En 1948, por presión estadounidense, el Ejército llevó a cabo la primera misión relacionada con las drogas. Ésta tenía por objetivo la eliminación de los sembradíos, destruyendo alrededor de 700 en gran parte del noroeste del país (Contreras: 2010). La operación no tuvo el éxito esperado y el fenómeno se intensificó. Es a partir de 1953, luego de un atentado mediante una bomba puesta en una maleta en el aeropuerto de Mazatlán, que el gobierno comienza a referirse a los traficantes de droga como narcotraficantes. Osorno (2009, 126), recalca que antes de esa fecha, las instituciones gubernamentales hablaban de "gomereros, raqueteros, gángsteres, mafiosos, traficantes, cultivadores, contrabandistas negociantes y hampones".

También es a partir de esa fecha en la que comienzan a surgir las primeras bandas más organizadas dedicadas al narcotráfico y con jefes identificables de esas organizaciones. En los años cincuenta comienza, a surgir Jorge Favela, Eduardo Fernández "Don Lalo",

Pedro Avilés Pérez, Alfonso Márquez Siqueiros, Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Fonseca Carrillo. Todos ellos sinaloenses, la mayoría oriundos de Culiacán y Badiraguato.

Durante toda la década del sesenta el consumo de marihuana y heroína aumentó, principalmente la primera. La Guerra de Vietnam, el surgimiento de los movimientos pacifistas y el fenómeno que se conoció como la revolución de las flores o hipismo provocó este incremento entre los jóvenes universitarios. Para 1967 el 13% de la población adulta entre los 18 y los 25 años de Estados Unidos había probado la marihuana y el consumo de heroína, como ya señalamos, estaba aumentando aceleradamente. Hubo dos factores que ayudaron a que México se convirtiera en el principal proveedor de droga para los consumidores estadounidenses. El primero fue el desbaratamiento de la "Conexión Francesa", bautizada así al opio traído desde Turquía, procesado en Marsella y llevado a Estados Unidos. El segundo factor fue el reforzamiento del patrullaje en las costas de Estados Unidos, cortando la segunda ruta, la "Ruta del Caribe", que traía la droga desde Colombia. Estos dos elementos ayudaron a que fuese México el surtidor del 75% del total de marihuana y del 60% de la heroína que se consumía en Estados Unidos (Contreras: 2010).

### **La versión mexicana de la Operación Cóndor**

Al asumir la presidencia de Estados Unidos Nixon el tráfico y consumo de drogas ya era un tema preocupante. El Movimiento por la Paz que clamaba por el fin de la Guerra de Vietnam, más todo el movimiento cultural cuyo ícono fue el concierto de Woodstock, generó no solamente el incremento del descontento y la desconfianza de los estadounidenses hacia el gobierno, sino que además provocó, en los sectores más acomodados y entre los universitarios un aumento en el consumo de drogas, en especial de la marihuana, tal como reflejan las cifras presentadas antes.

Cuando Nixon asumió no sólo debió preocuparse de buscar una salida medianamente decorosa de Vietnam, sino que también debió enfrentar el tráfico de drogas. Fueron los grupos políticos, empresariales y de la sociedad civil de California los que más presionaron a las autoridades anti drogas y del Departamento de Estado para que ejercieran más presión a las autoridades mexicanas. Desde su punto de vista, estas últimas no hacían lo suficiente para controlar el contrabando desde el otro lado de la frontera, afirmando que la ciudad de Tijuana era la responsable de

que los jóvenes californianos y los militares de la base naval de San Diego fuesen provistos de drogas (Astorga: 2003).

Como las autoridades estadounidenses pensaban que el gobierno mexicano casi no se preocupaba del problema decidió montar un operativo unilateral bautizado como "Operación Intercepción" que fue aprobado por Nixon, californiano de origen. La Operación Intercepción duró tres semanas, y consistió en el envío de dos mil agentes del gobierno de los Estados Unidos a los pasos fronterizos para revisar minuciosamente a todos los vehículos que pretendían cruzar la frontera.

En puridad, esta medida no tenía como finalidad poner un freno real al tráfico de drogas, sino que su objetivo último era el ejercicio de presión sobre el gobierno mexicano para que se hiciera cargo del problema de la droga. Y la presión tuvo su efecto pocos años después, cuando el gobierno emprendió la llamada "Operación Cóndor", que para Diego Osorno (2009, 149) se transformó en la "primera guerra contra el narcotráfico" llevada a cabo por las altas autoridades mexicanas.

A diferencia de las otras operaciones de los regímenes militares del Cono Sur, esta Operación tenía la singularidad de perseguir no solo a los contrabandistas de la droga, sino que también a todos aquellos que se oponían al régimen del PRI. Para Osorno, la Operación tiene que ver no solamente con la destrucción de los sembradíos de marihuana y adormidera, sino que otro objetivo era perseguir a la disidencia. Es por esto que él plantea que esta operación tiene como antecedente cercano la intervención de las Fuerzas Armadas en la plaza de Tlatelolco en 1968 para sofocar el movimiento estudiantil, dejando cientos de muertos con su actuar. Osorno indica que una de las decisiones que demuestra la voluntad de hacer lo posible por aplastar, en cierta medida, al crimen de las drogas, fue el nombramiento del general Jesús Hernández Toledo, quien tenía bajo su mando las tropas que irrumpieron en la plaza de Tlatelolco en 1968. Por su parte, Benítez Manaut (1998, 45-64) señala que las Fuerzas Armadas comienzan, nuevamente, a ser utilizadas para sostener la estabilidad del régimen al ser ocupadas para la lucha contra los movimientos estudiantiles contestatarios así como contra la guerrilla.

Para Astorga (2003) y Contreras (2010) no necesariamente es una operación que pretendía poner fin a las guerrillas en conjunto con el narcotráfico. Ambos autores basan su argumento en que los primeros cinco años de la década de los setenta las hectáreas cultivadas con adormidera y marihuana habían aumentado

considerablemente, independiente del incremento de la destrucción de cultivos. Según las cifras que entrega Astorga, en la década del sesenta se destruyeron 2.400 hectáreas de marihuana y se decomisaron cerca de 500 toneladas. Entre 1970 y 1975 se llegó a la cifra de 13.300 hectáreas de marihuana destruidas y 3.800 toneladas decomisadas. En el caso de la cocaína, la cifra de decomisos, entre los años citados, llegó a ser de 1.089 toneladas. En igual período se destruyeron 25.000 hectáreas de sembradíos de amapolas.

Sin embargo, el éxito de estas operaciones era más bien relativo, ya que la destrucción de sembradíos y el decomiso eran relativamente bajos con relación a la totalidad de tierra cultivada y los kilos de droga vendida. En realidad, el negocio era muy rentable, pero el problema más grande para las autoridades era el considerable poder que estaban alcanzando los narcotraficantes, que ya les permitía comenzar a desafiar el orden que debiera imponer el Estado (Contreras: 2010).

La Operación Cóndor tuvo una duración de tres años, entre 1975 y 1978, contó con el apoyo estadounidense en términos de recursos humanos, financieros y materiales, y su costo total fue, aproximadamente, de treinta y cinco millones de dólares. Los veinticuatro agentes de la DEA enviados por los Estados Unidos fueron los que en su mayoría pilotaron los aviones encargados del reconocimiento y verificación de los sembradíos de marihuana y adormidera que luego eran fumigados con paraguat.

En términos generales, la operación tuvo un fuerte impacto en la producción de drogas en México. En efecto, la calidad de la marihuana y la heroína producida en México además de reducir la participación de la droga mexicana en el mercado estadounidense de 70% a 10% (Contreras: 2010).

Pero la utilización de las Fuerzas Armadas para combatir estos ilícitos generó graves problemas con los derechos humanos. En efecto, en numerosos documentos citados por Osorno se mencionan las diferentes operaciones que se llevaron a cabo en Sinaloa, Durango y Chihuahua, relatando los abusos en el uso de la fuerza por parte del Ejército. Se mencionan violaciones a mujeres, asesinatos masivos de niños, campesinos y mujeres en diferentes zonas rurales en los años setenta. Varios de estos abusos se produjeron, también, en el marco de la lucha contra los grupos guerrilleros de izquierda formados a raíz de la acción del gobierno en contra de los estudiantes en la plaza de Tlatelolco (Osorno: 2009).

A raíz de la Operación Cóndor se produjo un éxodo de campesinos desde Badiraguato, principal zona sembrada de droga, hacia las ciudades de Culiacán, Guamúchil y Guasave. Pero también hubo otro éxodo, aunque protagonizado por los principales jefes narcotraficantes de los años sesenta y setenta, como Jorge Moreno Chauvet, Alberto Sicilia Falcón, Jorge Azaf, Salvador Chávez Nájera, María Luisa Beltrán Félix, Guillermo Rivera Beltrán y Jorge Favela Escobosa. Ellos se trasladaron a Guadalajara, Jalisco, y desde allí comenzaron la rearticulación de sus organizaciones.

### **Un producto cien por cien latinoamericano: la cocaína**

Desde tiempos inmemoriales la cocaína era utilizada por los habitantes precolombinos del territorio que ahora constituyen Perú y Bolivia. Pero fue a comienzos del siglo XX, veinte años después de que los investigadores europeos desarrollaron el método para producir cocaína de base libre (esnifable) y ser utilizada con fines medicinales en Europa y Estados Unidos, cuando advirtieron que ésta producía una gran adicción en quienes la probaban con la finalidad de frenar su adicción a la morfina y para solucionar problemas digestivos o de índole sexual (Madge: 2002).

Hasta los años setenta la cocaína nunca alcanzó a competir con los opiáceos como la heroína en la forma de droga y morfina en su versión medicinal, ni tampoco logró conseguir el nivel de consumo que tuvo la marihuana.

Sin embargo, el aumento de su consumo se debió a una serie de coincidencias, entre las que destacan el consumo de esta droga por actores y gente del espectáculo, así como también el número cada vez más creciente de artículos y libros escritos por médicos y farmacéuticos en el cual se afirma las bondades de la cocaína por sobre la marihuana y los opiáceos (Madge: 2002, 208)<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> En el caso de los actores y gente del espectáculo, debemos decir que la cocaína era vista como una droga consumida por gente exitosa porque era cara. De ahí que fuera bautizada como droga champán o de consumo chic. A mayor abundamiento, fue en aquella época en la que Sting planteó que la cocaína era "la manera que tiene Dios para decirte que ya tienes demasiado dinero". En el caso de los médicos y farmacéuticos que abogaban por la legalización de la cocaína, se referían a ella como una droga inocua, aunque con efectos vigorizantes en términos físicos y sexuales, o bien responsabilizaban a los negros de su mala imagen, ya que

La otra coincidencia, y la más importante, la proporcionó la Operación Cóndor. Como ya establecimos antes, la calidad y cantidad de heroína y marihuana mexicana enviada hacia Estados Unidos había decaído producto de los esfuerzos gubernamentales para arrasar con los sembradíos. Al concentrar la Operación en los Estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua los jefes del narcotráfico decidieron trasladarse a Guadalajara, capital del Estado de Jalisco, donde comenzaron a comercializar la cocaína proveniente de Colombia aliándose con los carteles de Cali y Medellín. Una de las mayores ventajas era que esa capital era una de las más industrializadas del país y contaba con mucha mano de obra para expandir los negocios.

El otro efecto de la Operación Cóndor fue el proceso de "cartelización" de las organizaciones criminales. Este fenómeno se produjo por la intensidad con la que se aplicó la Operación, que obligó a alejarse del negocio a aquellos grupos delictivos que no eran tan fuertes ni muy organizados, dejando con vida a aquellos más fuertes y que estaban decididos a utilizar la violencia para combatir los esfuerzos del Estado para contenerlo (Contreras: 2010).

Por último, el explosivo aumento del consumo de drogas en Estados Unidos, principalmente de cocaína, produjo el aumento de los Estados mexicanos fronterizos que empezaron a ser utilizados como ruta para el envío de drogas, debido a la casi nula posibilidad de controlar en su totalidad el espacio aéreo estadounidense o las rutas marítimas. La falta de control de los carteles colombianos sobre las rutas para llegar a Estados Unidos generó la necesidad de asociarse con los nacientes carteles mexicanos.

Los contactos entre mexicanos y colombianos comenzaron a raíz de la detención de Alberto Sicilia Falcón, traficante cubano que manejaba varias de las rutas hacia Estados Unidos. Una vez concretada su detención, su socio, el químico hondureño Juan Ramón Matta Ballesteros generó los lazos para comenzar a trabajar con Miguel Ángel Félix Gallardo, que de policía judicial del Estado de Sinaloa pasó a convertirse en el narcotraficante más poderoso de México durante los años ochenta. La asociación fue fructífera para ambos, ya que Matta era quién tenía el contacto con Pablo Escobar. Para 1985, se calcula que Félix Gallardo enviaba mensualmente una tonelada y media de cocaína hacia

---

se asociaba el consumo de drogas a la población negra, y de ahí a la comisión de delitos.

Estados Unidos cuando el consumo anual en este país se calculaba en cien toneladas (Astorga: 2003).

Una vez concluida la Operación Cóndor las organizaciones criminales volvieron a Sinaloa pero con varias lecciones aprendidas. Una de ellas era que los sembradíos debían ubicarse en zonas más remotas e inaccesibles para las Fuerzas Militares, además de utilizar técnicas nuevas de cultivo para no disminuir la calidad del producto. Otra lección fue que debían profundizar los lazos con las autoridades políticas, lo que implicaba, por cierto, "invertir" más en corrupción. Una tercera lección fue la necesidad de ejercer la violencia contra la población y las fuerzas del Estado. Finalmente, la Operación Cóndor terminó provocando la expansión del narcotráfico a otras zonas geográficas del Estado mexicano. Fue en los años ochenta cuando comenzó a utilizarse toda la frontera para trasladar la droga.

Producto de la reorganización de los grupos criminales surgieron tres de los principales traficantes de drogas: Miguel Ángel Félix Gallardo, el Jefe de Jefes, Juan José Esparragoza, El Azul y Rafael Caro Quintero. Todos tenían lazos con los carteles de Cali y Medellín. Y también tenían la misma estructura para corromper a las autoridades así como la forma en el ejercicio de la violencia.

El error lo cometió Caro Quintero. Éste había invertido una gran cantidad de dinero y recursos en varios plantíos de marihuana en el Estado de Chihuahua que fueron descubiertos en 1984 por el agente de la DEA Enrique Camarena y el piloto mexicano Alfredo Zavala. Los plantíos fueron destruidos y la pérdida de dinero fue considerable. A modo de venganza, Caro Quintero secuestró y asesinó a los dos agentes. Luego de estos hechos, Estados Unidos ejerció una fuerte presión sobre el gobierno mexicano para que resolviera el crimen de su agente. Uno de los argumentos más utilizados fueron las denuncias de la DEA sobre los nexos entre los narcotraficantes y la DFS (Astorga: 2003). La presión estadounidense condujo al presidente Miguel de la Madrid a disolver la DFS. Varios de sus miembros se repartieron en diferentes divisiones de la policía a lo largo del país. Pero al disolver a la DFS, los narcotraficantes se volvieron más autónomos del poder políticos.

Otro de los efectos del asesinato del agente de la DEA y la posterior presión estadounidense tuvo un alcance mucho mayor para la evolución de los carteles de la droga. Se trató de la detención de los jefes máximos de los carteles de la época. El primero en ser apresado fue Rafael Caro Quintero, acusado por el

secuestro y asesinato. Los siguientes fueron Miguel Félix Gallardo y Ernesto Fonseca Carrillo.

La detención de los principales jefes de la droga a fines de la década de los ochenta, principalmente la de Félix Gallardo, el Jefe de Jefes, produjo la escisión al interior de sus organizaciones y sus lugartenientes reconfiguraron la organización de los carteles, la distribución geográfica, la forma de ejercer la violencia y el tipo de relación con el Estado mexicano.

Amado Carrillo Fuentes, el Señor de los Cielos, los hermanos Arellano Félix, Joaquín el Chapo Guzmán, Héctor el Güero Palma, Ismael el Mayo Zambada, Manuel Salcido Uzueta, el Cochiloco y Jesús Labra, pasaron de ser segundos o terceros en la estructura organizacional de los carteles a conformar sus propias organizaciones, como el cartel de Juárez, de Sinaloa, de Tijuana y del Golfo.

### **La nueva generación de los Cárteles**

La actual organización de los Carteles mexicanos está marcada por las facilidades que tuvieron durante la década de los noventa para readecuar sus estructuras conforme evolucionaban las características del negocio y las autoridades políticas se adecuaban a los nuevos tiempos. En esta readecuación de la forma de actuar fue fundamental la disolución de DFS, ya que era el mecanismo mediante el cual el aparato del Estado regulaba el funcionamiento del crimen organizado, dividía los territorios e imponía las reglas del juego para el tráfico de drogas. En definitiva, mantenía el trasiego y la corrupción dentro de ciertos límites y de forma centralizada.

Una vez que ésta se disolvió, el control desde el Ejecutivo se volvió imposible. Si agregamos a esto la división de las organizaciones criminales entre los segundos y terceros al mando producto del encarcelamiento de los *capos*, la descentralización de la corrupción y los límites que durante años sirvieron para mantener, de alguna forma, controlado el tráfico ahora se había perdido.

Esta falta de control, sumado a otros factores<sup>79</sup>, permitió que los Carteles nacientes crecieran a una velocidad insospechada en los

---

<sup>79</sup> Algunos de esos factores son la pérdida de poder y control por parte del PRI que se evidencia en la derrota que los sacó del poder en el 2000; el surgimiento de la guerrilla zapatista luego de la conformación del NAFTA; la corrupción generalizada de la policía, la judicatura y el poder

años noventa, sobrepasando en términos de organización, alcance y recursos financieros a sus símiles colombianas. Las principales ventajas de las organizaciones mexicanas sobre sus pares colombianas eran de carácter geográfico dado la colindancia con Estados Unidos, el principal mercado de las drogas a nivel mundial. Al desplegarse a lo largo de la extensa frontera que separa a ambos países y además ejercer el control del territorio, los carteles colombianos se vieron obligados a utilizar cada vez más a las agrupaciones mexicanas, asumiendo todos los costos en dinero que eso significa.

Los costos que deben asumir los carteles colombianos son muy elevados. Comparativamente, los carteles mexicanos ganan mucho más por kilo que sus homólogos de Colombia. Toda la operación para los colombianos es considerablemente más onerosa. La elaboración de la cocaína, la construcción y protección de los laboratorios y las rutas de salida hacia México, los miles de dólares necesarios para corromper a los agentes aduaneros en México y de ahí a manos de los carteles, quienes la venden a un precio mucho mayor en Estados Unidos, produce que los gastos en que incurren sean altos. Y desde el año 97, fecha en la cual las organizaciones mexicanas pasan a controlar la ruta del Pacífico, los carteles colombianos han debido renunciar a comercializar más de la mitad de la droga transportada. Esto explica el enriquecimiento más rápido de las organizaciones mexicanas para la década de los noventa e incluso ahora. A pesar de esto, para los carteles colombianos sigue siendo un negocio tremendamente rentable.

Estas condiciones fueron las que allanaron el camino a las organizaciones criminales para enfrentar las políticas anti narcotráfico impulsadas por el Partido de Acción Nacional, quién llegó al poder en el año 2000 con Vicente Fox y con un fuerte discurso contra la delincuencia organizada.

Pero no solo el comienzo de siglo trajo el cambio de signo político, sino además modificaciones de la política estadounidense en contra de las organizaciones criminales como consecuencia de los Atentados del 11 de Septiembre del 2001, modificación que incluía a los Carteles de la droga por ser organizaciones que desafían al aparato del Estado en el que se desenvuelven. La presión estadounidense al gobierno mexicano, unida a la política que comenzó a implementar el gobierno del PAN frente a los

---

político y; como consecuencia de todo lo anterior, la incapacidad de controlar efectivamente el territorio.

Carteles, generó una rápida adaptación por parte de éstos en términos de organización e internacionalización y objetivos.

Es por ello que en el mismo año 2001 se formó lo que el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la Procuraduría General de la República llamó "la Federación", luego de una reunión con la participación de una veintena de *capos* de la droga sinaolenses cuyo objetivo era "la reestructuración de la organización en todo el país para el tráfico, traslado y acopio de drogas" (Osorno: 2009). Parte de esa reestructuración tenía como finalidad arrebatar la ciudad de Nuevo Laredo al Cartel del Golfo, así como también resolver los conflictos, minimizar la violencia entre ellos, compartir las rutas y asegurar la protección judicial común<sup>80</sup>. La Federación se disolvió entre los años 2006 y 2008 luego de un ajuste de cuentas entre los carteles de Sinaloa y Juárez por la disputa de las rutas hacia Estados Unidos.

La otra arista de la reestructuración, que no fue parte de las conversaciones de aquella oportunidad aunque si fue implementada por todos los carteles, y estaba relacionada con la transformación de sus estructuras de acuerdo al modelo de gestión de empresa transnacional, aprovechando los cambios generados por la globalización. De acuerdo al informe del Departamento de Justicia y del Tesoro de Estados Unidos<sup>81</sup>:

"Los cárteles mexicanos cada vez tienen estructuras más corporativas, tienen CEO (Chief Executive Officer o Director Ejecutivo), cuadros operativos, equipo tecnológico, ciclos de financiamiento y alianzas estratégicas con otras organizaciones... cuentan con programas de expansión, actividades de reclutamiento, contraloría interna, áreas de impuestos, lavado de dinero, control de calidad, mermas producidas por aseguramientos y hasta relaciones públicas."

Las estructuras flexibles y dinámicas, con una rápida adaptación al entorno es lo que beneficia a las organizaciones criminales

---

<sup>80</sup> Diario El Universal. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171372.html>. Rescatada el 08 de abril de 2011.

<sup>81</sup> Diario *El Universal*, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171372.html>

modernas, les permiten crecer, formar alianzas y enfrentar con éxito los desafíos que se les imponen.

Con relación a la formación de alianzas, los informes aludidos han logrado detectar la existencia de extensiones de los carteles mexicanos en Sudamérica, Centroamérica, África, Canadá, Estados Unidos y Europa. En esta última, hay formación de alianzas con la mafia italiana, en particular con la calabresa (Ndrangheta), cuyo objetivo es ingresar al tráfico de drogas europeo, que es el segundo mercado a nivel internacional, después de Estados Unidos<sup>82</sup>.

Finalmente, este nuevo tipo de organización, más flexible y preparada para enfrentar los desafíos del entorno le han permitido desafiar al Estado con tácticas propias de una guerra de baja intensidad, en la cual han logrado enfrentar de manera medianamente exitosa la arremetida del Estado desde la llegada de Felipe Calderón a la presidencia el año 2006<sup>83</sup>.

## Conclusiones

El surgimiento del crimen organizado ligado al tráfico de drogas no es un fenómeno nuevo ni está disociado a la historia política y social mexicana desde el término de la Revolución que acabó con el gobierno de Porfirio Díaz en los albores del siglo XX.

En efecto, el surgimiento del tráfico de drogas fue producto de la avenencia en el ámbito local entre el poder político y los traficantes, para luego formalizar una relación de ayuda mutua al centralizar el mecanismo de toma de decisiones y resolución de conflicto con la creación de la DFS.

Es justamente cuando desaparece ese mecanismo de entendimiento cuando la organización de los carteles de la droga comienza a mutar, desde una relación de entendimiento con el poder político a una actitud de abierto desafío a éste, corrompiendo a sus miembros, combatiendo violentamente a las fuerzas policiales y entablando un enfrentamiento propio de las guerras de baja intensidad contra las Fuerzas Armadas que el Estado ha utilizado de manera intensiva desde la llegada de Calderón al poder.

---

<sup>82</sup> En este punto, los Carteles de Tijuana, Juárez, del Golfo y Sinaloa son los que han tenido contactos con sus símiles italianas, principalmente calabreses. Véase en Diario *El Universal*, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171373.html>

<sup>83</sup> Sobre este punto, véase Ortiz M. (2009 y 2010).

Desde nuestro punto de vista, creemos que la tendencia de los carteles de la droga estará en una mayor diversificación de los negocios tanto ilícitos como lícitos (las llamadas "fachadas" para el lavado de dinero), así como también en el ejercicio de la violencia, ya sea para defenderse de las otras organizaciones criminales como para combatir a las fuerzas del Estado.

Si bien el tráfico de drogas es la principal vía de financiamiento, hay evidencia suficiente de que desde el 2005 han explorado, con éxito, los negocios de la prostitución, el tráfico de personas, el sicariato y el tráfico de petróleo, negocios que han ayudado a mirar otros horizontes, principalmente en el viejo continente de la mano con la mafia italiana.

Por otra parte, la estrategia del gobierno de Calderón, de utilizar la fuerza militar para enfrentar a los carteles, no ha dado los resultados esperados. A primera vista, el número de muertos se ha incrementado visiblemente desde el 2006 a la fecha, y no se vislumbra un pronto término de ésta. Por otra parte, las medidas necesarias para erradicar el narcotráfico, como la educación, la salud y la disminución de la narcocorrupción son de largo plazo.

En este sentido, y desde nuestro punto de vista, el énfasis de la preocupación de las autoridades políticas mexicanas debiera estar puesto en el logro de un consenso político de cómo enfrentar el crimen organizado en el largo plazo y con medidas que no necesariamente sean de carácter militar, por dos motivos principales. El primero, es que las Fuerzas Armadas constituyen, a estas alturas, el último bastión representante de la violencia institucional-estatal para enfrentar a los carteles de la droga, y hasta el momento no hay una disminución de la violencia o del poder de los carteles. Entonces, si las Fuerzas Armadas fallan ¿cuál será la estrategia sin una fuerza estatal que pueda sostenerla?

El segundo, es que la diversificación de los negocios ilegales de los carteles no ayuda a erradicar a las organizaciones criminales producto del abanico de otras opciones lucrativas. En efecto, si a nivel político se determina tomar el problema de las drogas no como problema de seguridad pública sino como un problema de salud pública, las drogas se legalizarían. Sin embargo, si bien esa medida puede perjudicar financieramente a los carteles, no sería por mucho tiempo ya que los otros negocios ya explorados podrán suplir los ingresos del tráfico de drogas, dando por descontado que el negocio de las drogas se mantendría pero bajo otras condiciones, ya que es necesario recordar que el mercado objetivo de las organizaciones criminales es Estados Unidos.





### **3. LOS COMPROMISOS ESTRATÉGICOS**

# La acción de las maras en Centro América y las políticas implementadas para su combate

---

Carolina Sampó

RESUMEN: En los últimos años, Centroamérica se convirtió en la región más violenta del mundo debido al accionar del crimen organizado y de las Maras, siendo estas pandillas juveniles delictivas de accionar eminentemente urbano. Las Maras se consolidaron de esta manera como un serio problema de seguridad para los países centroamericanos que, como consecuencia, implementaron una serie de programas con el objetivo de combatir su existencia y accionar. Esos programas hicieron principal hincapié en la necesidad que encontraban los gobiernos de aplicar políticas de "mano dura", ya que su implementación podía reportarles soluciones inmediatas a los reclamos de la sociedad civil. Queda claro que las causas estructurales deben ser atacadas si se quiere eliminar efectivamente a las Maras. Las tareas de prevención y rehabilitación adquieren entonces un rol fundamental.

## Introducción

El origen de las Maras, también conocidas como pandillas juveniles violentas, puede rastrearse a principios de los años noventa localizándose especialmente en América Central<sup>84</sup>. En esa región existían desde los setentas pandillas que tenían como actividad principal la escritura de *graffitis* y la realización de asaltos

---

<sup>84</sup> Según el *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* del PNUD (2009), América Central es la región sin guerras más violenta del mundo, disponible en <http://www.idhac-abrirespaciasalaseguridad.org/informe.php>

ocasionales a personas o comercios pequeños ubicados en su zona de influencia. Estas pandillas comenzaron su transformación identitaria y de comportamiento, a raíz de la influencia de mareros deportados de Estados Unidos a fines del siglo XX<sup>85</sup>. En palabras de Sullivan (2008), las pandillas callejeras o de "primera generación" se han transformado en pandillas de "tercera generación"<sup>86</sup>, debido a sus interacciones con otras pandillas y organizaciones criminales transnacionales. Las pandillas de tercera generación han evolucionado en cuanto a los objetivos políticos; operan a nivel global y se han convertido en organizaciones complejas que emplean su sofisticación para ganar poder, recaudar fondos e involucrarse en actividades de tipo mercenario (Sullivan: 2008).

Las Maras han pasado a encarnar al crimen organizado en la vida cotidiana, ejerciendo un nivel de violencia extremadamente alto en la región centroamericana. Como consecuencia, se han convertido en una amenaza para los países del istmo. La sociedad civil ha incrementado sus reclamos en torno a la seguridad ciudadana exigiendo soluciones rápidas y concretas para un problema que afecta la calidad de vida de los ciudadanos. Por ese motivo creemos, es que se le ha dado casi exclusividad a la implementación de políticas de "mano dura". Como se verá más adelante, este tipo de políticas reporta beneficios inmediatos, aunque en muchos casos los resultados sean meros espejismos.

En este contexto, este trabajo tiene como objetivo demostrar que las políticas punitivas llevadas adelante por los gobiernos centroamericanos no son suficientes para erradicar definitivamente a las Maras. A fin de alcanzar este objetivo, el trabajo se dividirá en cuatro grandes secciones. Por un lado, la presente introducción; en segundo lugar, una sección donde se analizan los orígenes de las Maras, su composición y la forma en la que actúan. En tercer lugar analizaremos, a modo de caso testigo, las políticas llevadas adelante por El Salvador<sup>87</sup> con el fin de

---

<sup>85</sup> Véase Brevé (2007)

<sup>86</sup> Las pandillas de Segunda Generación son organizaciones poco complejas, centradas en el comercio de drogas que emplean la violencia para controlar sus mercados y competencias. Tienen una agenda enfocada en el comercio y operan en áreas geográficas que involucran a veces Estados múltiples y hasta áreas internacionales.

<sup>87</sup> Es importante destacar que se ha elegido a El Salvador porque tiene una de las tasas de homicidios más altas de la región, es de los países que más mareros alberga y es el que más datos proporciona en comparación con otros países centroamericanos.

combatir a las Maras y haremos un recorrido por las iniciativas regionales que dan cuenta de la transnacionalidad del fenómeno. En esa misma sección, se buscará además establecer los resultados alcanzados por las mencionadas políticas. Finalmente, en las conclusiones evaluaremos las políticas desarrolladas y propondremos alternativas de mediano y largo plazo, que se centren en la prevención y rehabilitación.

### **Origen, composición y accionar de las Maras**

Las Maras, entendidas como colectividades juveniles, que necesitan de una pandilla rival para tener una razón de ser, comparten una identidad social que se expresa a través del nombre de la pandilla a la que pertenecen. El rotulo "Mara" proviene de un tipo de hormiga llamado marabunta: una especie violenta, agresiva y sumamente gregaria. Características que repiten estas pandillas. Aunque existen numerosas Maras, hay dos que son muy poderosas y numerosas tanto en Estados Unidos como en America Central: la Mara 18 (M-18) que se denomina así porque surgió en la calle 18, en Los Ángeles; y la Mara Salvatrucha (MS-13) que toma su nombre de El Salvador (Salva), país del que provenían la mayoría de sus miembros, y de la idea de estar compuesta por jóvenes astutos ("trucha")<sup>88</sup>. Además, este último grupo tenía originalmente como base territorial a la calle 13 en Los Ángeles. Entre estas dos grandes organizaciones y, de acuerdo con las posiciones más optimistas, agruparon en el 2006, según Thale, entre 70.000 y 100.000 pandilleros en Centroamérica, aunque algunas estimaciones llegan a triplicar esta cifra (Thale: 2007).

Las Maras se presentan como "familias sustitutas" y elementos de inclusión social ya que surgen de la marginación y la exclusión. Pertenecer a ellas otorga a sus miembros un sentido de identidad y pertenencia, muy atractivo para quienes no se sienten parte de la sociedad. Adicionalmente, para muchos pertenecer a la Mara significa una solución a sus problemas económicos y de reconocimiento, ya que a partir de su lugar en la pandilla lograrán inspirar respeto en su comunidad. El punto más fuerte de la identidad grupal que han logrado adquirir – su sentido de pertenencia – se expresa mediante símbolos principalmente relacionados con la vestimenta, la forma de hablar o los característicos tatuajes. Sin embargo, en los últimos tiempos los jóvenes mareros han tenido que modificar algunos de esos

---

<sup>88</sup> Véase Savenije (2004).

símbolos debido a la necesidad de pasar inadvertidos frente a las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Estas organizaciones reclutan niños de 9 a 13 años, que provienen de familias desmembradas y de sectores sociales marginados sin posibilidades de progreso aunque cada vez más sectores se involucran (Brevé: 2007) a quienes "inician" tras un rito plagado de agresiones, que incluye golpizas y violaciones, así como la exigencia de que lleven adelante un ilícito con el fin de demostrar la seriedad de sus intenciones. Una vez admitidos, los nuevos miembros se dedican a delitos menores, roban o sirven de vigías en operaciones de los miembros mayores que se ocupan de la venta de drogas, el robo de casas y los asesinatos por encargo. De esta forma, como resalta el ex Jefe de la Policía Nacional Civil de Guatemala, Edwin Sperisen, se genera un clima de complicidad donde todos los miembros de la Mara comparten la responsabilidad de las acciones del conjunto<sup>89</sup>.

Adicionalmente, los miembros de las Maras se desempeñan como "soldados de infantería para redes preexistentes del narcotráfico y para organizaciones internacionales de robo de autos, y efectúan sofisticadas operaciones de contrabando de indocumentados" (Arana: 2005, 4). Estos grupos transnacionales conducen sus negocios a nivel internacional y están involucradas en secuestros, robos, sobornos, asesinatos, tráfico de personas y contrabando a través de las fronteras de los países centro y norteamericanos (USAID citado en Sullivan: 2006; Hernández y Sáez: 2009, 219-242).

Aun cuando a primera vista parezcan organizaciones conformadas de manera casi espontánea, es importante destacar que las Maras se encuentran organizadas de forma más o menos jerárquica. Además de encontrarse dispersas en un espacio territorial nacional e internacional, estas pandillas se encuentran compuestas por un conjunto de "clikas", entendidas como células interconectadas; es decir, grupos de barrios y colonias que comparten reglas y relaciones establecidas en su interior. Las klikas, a su vez, están integradas por adolescente o jóvenes locales que tienen en común principalmente la identidad de la pandilla. Estos jóvenes reclaman el control de algunas cuestiones, territorios o mercados económicos, interactúan casi exclusivamente entre ellos y se ven implicados casi cotidianamente en actividades ilegales. Al interior

---

<sup>89</sup> Entrevista al Jefe de la Policía Nacional Civil de Guatemala, "La reinserción de los mareros es muy difícil" (2006, septiembre), *Revista DEF* (Guatemala).

de las clikas, los miembros pueden ser distinguidos de acuerdo a su antigüedad y a las actividades que han desarrollado desde el ingreso a la Mara. La organización, además de ofrecerles protección y afecto planteándose como una familia sustituta, como ya mencionamos, implementa un sistema de ascensos y castigos que permite que sus miembros crezcan y ganen reconocimiento dentro de ella. Cada clika, tiene sus propias funciones dentro de la Mara, es por eso que de acuerdo a sus capacidades, su zona territorial –o área de influencia– y su tamaño, algunas de ellas se especializan en venta de drogas o tráfico de personas.

Las Maras, demuestran altos niveles de lealtad hacia la organización a la que pertenecen y a su líder –dentro de la clika–, y se rigen por un estricto Código de Silencio que tiene como función demostrar la valentía de los miembros y el compromiso emocional que han adquirido luego de la iniciación. Para quienes violan estas reglas, existen severas sanciones implementadas por pedido de los jefes de las clikas. Además, es importante no dejar de lado lo que se considera la aspiración de todo marero: la posibilidad de desarrollar plenamente lo que ellos conocen como la "Vida Loca". Este estilo de vida está basado en tres pilares básicos: drogas, sexo y dinero, que también dejan entrever cuáles son los riesgos de pertenecer a la mara plenamente: hospital, cárcel y muerte (cuestiones que aparecen como la contracara de la tan ansiada Vida Loca) (Secretaría de Seguridad Pública de Chiapas: 2005).

El Código de Silencio que se maneja dentro de la Mara ha contribuido a tejer una serie de mitos respecto de lo que pasa al interior de las mismas. Pero más allá de cualquier especulación, al menos en teoría, existen sólo dos formas de dejar la pandilla: la muerte o el casamiento, en tanto éste es visto como el inicio de una nueva familia que reemplaza a la que la Mara les había otorgado. En los últimos tiempos se ha abierto una nueva alternativa que es la de "calmarse". Esto es: quedar desactivado, no trabajar para la Mara y acercarse a Dios. De cualquier forma esto no quiere decir que se deje de pertenecer a la Mara, especialmente frente a los rivales y las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

Sin duda, las Maras son una amenaza para la seguridad regional y se han convertido en un flagelo difícil de combatir, como lo demuestra la experiencia de países como Honduras, El Salvador, Guatemala, México e incluso Estados Unidos.

## **La respuesta de los gobiernos centroamericanos frente al accionar de las Maras y el caso de El Salvador**

Aunque la aparición de las Maras en Centroamérica data de los años noventa, recién después de los años 2002 o 2003, según el país, es posible identificar algunos programas gubernamentales con el objetivo de combatir a este flagelo. La respuesta oficial de los países centroamericanos tendió a insistir casi exclusivamente en la tarea policial (desarrollada también por las Fuerzas Armadas, debido a la gravedad del problema) e implementar políticas de "mano dura" cuyo objetivo era contraatacar el accionar de las Maras.

El Salvador no fue la excepción en este sentido. En el año 2003, estableció el "Plan Mano Dura". Este plan incluyó la promulgación de un decreto que penalizaba la participación en pandillas juveniles y autorizaba a la policía y las Fuerzas Armadas a realizar detenciones presentando como cargos la vestimenta, los tatuajes y hasta la reunión de sospechosos en la vía pública (Thale: 2007). Como ocurrió en otros países centroamericanos como Honduras, se incluyeron regulaciones relativas a la asociación ilícita basadas en el aspecto físico. Dada la relajación de los criterios utilizados como pruebas, se produjeron arrestos en masa de jóvenes sospechosos que serían interrogados y encarcelados pero que difícilmente podrían llegar a ser enjuiciados y a los que prácticamente no lograron condenar por los delitos de los que se los acusaba (Reisman: 2008). En el caso de los jóvenes sospechados de participar en pandillas que fueron sometidos a procesos, debieron enfrentarlos como si fueran personas adultas aunque en la mayoría de los casos se trataba de menores de edad. Como consecuencia sus condenas eran severas y debían ser cumplidas en una cárcel común, poblada por adultos (aunque cada vez más compartida por mareros).

Como muchos mareros fueron encarcelados en poco tiempo, la capacidad del sistema carcelario se vio rebasada en más de un 200%. Esta situación provocó— y sigue provocando - frecuentes motines e incentivó el acercamiento entre los pandilleros, fortaleciendo la idea de que las cárceles funcionan como "escuelas del crimen" y polarizan la rivalidad entre la M-18 y la MS-13. Adicionalmente, no debe perderse de vista la respuesta de las Maras frente a estas políticas: las represalias no se hicieron esperar y se lanzó una oleada de violencia al azar, que no hizo más que profundizar el miedo y afectar a la población directamente. El

conflicto que en un primer momento parecía circunscribirse al enfrentamiento entre Maras y al combate de éstas por parte de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, se extendió al ámbito cotidiano imposibilitando una demarcación taxativa entre el estado de guerra y la paz.

Sin embargo, a pesar de la ola de violencia desatada tras la implementación del Plan de Mano Dura, la Asamblea Legislativa de El Salvador promulgó en el año 2004 la "Ley Anti-Mara" profundizando así la política de Mano Dura. Este instrumento jurídico, sumamente criticado especialmente por organismos de defensa de los derechos humanos, porque privilegiaba la acción punitiva y no la preventiva, profundizó las regulaciones que se habían establecido un año antes al promulgarse el decreto firmado por el presidente Francisco Flores<sup>90</sup>. Ese mismo año, un plan conocido como "Super Mano Dura" estipuló sanciones más severas que el anterior para los miembros de las pandillas (hasta 5 años de prisión por participar en una y hasta 9 años por ser líder de las mismas) (Manwaring: 2008). Como consecuencia, el entonces presidente Elías Saca reportó que este programa logró disminuir el número de asesinatos durante el 2004 en un 14%.

El problema radica en que estos resultados no hablan de una modificación de conducta estructural, sino más bien de una especie de *stand by* provocado por el encarcelamiento de gran cantidad de mareros (cerca de 5.000 pandilleros en pocos meses)<sup>91</sup>. En este contexto, cabe destacar que se dictó condena a menos del 5% de los detenidos debido a la falta de pruebas (Reisman: 2008)<sup>92</sup>.

El jefe del programa Super Mano Dura, Wilfredo Abelenda, dejó en claro que la cooperación es esencial para combatir el fenómeno de las Maras, considerando que las pandillas están globalizadas y se comunican constantemente entre las diferentes Clikas o células. Tras un par de años de implementación de políticas que atacaban al problema inmediato, los gobiernos centroamericanos empezaron a cambiar la estrategia al comprender que los programas de endurecimiento por sí solos, funcionan exclusivamente por un período de tiempo limitado e incluso

---

<sup>90</sup> La Ley fue derogada en abril del 2004 y en su lugar la Asamblea Legislativa puso en vigencia la Ley para el combate de las actividades delincuenciales de grupos o asociaciones especiales.

<sup>91</sup> "Maras: combate internacional", *BBC News* (Londres), 24 de Febrero de 2005.

<sup>92</sup> En el año 2005, hubo setecientas condenas sobre 17.000 arrestos.

profundizan el problema a largo plazo. Como resultado de este balance, quedó claro que es necesario reeducar e incluir socialmente a la población más joven si se quiere terminar con este flagelo en el mediano plazo y de forma definitiva. Este punto es central, especialmente si se considera que la población de estos países es muy joven: los menores de 15 años representan cerca del cincuenta por ciento de la población en la mayor parte de Centroamérica.

Durante el año 2005, entonces, se puso en marcha una iniciativa complementaria a los programas descritos, que en su fase de prevención se denominó "Mano Amiga" y en la etapa de rehabilitación se dio en llamar "Mano Extendida"; Este último tuvo como objetivo crear una red de contención donde instituciones gubernamentales, empresas privadas, ONG y empresas contribuyeran, por un lado a rehabilitar a ex miembros de las Maras y por el otro a evitar que nuevos jóvenes cayeran en la droga o en manos de las pandillas, proveyéndoles nuevos trabajos<sup>93</sup>.

En el caso del Plan Mano Amiga, la idea era ayudar a jóvenes inmersos en zonas geográficas de alta criminalidad. Este programa acarrea una estrategia de intervención temprana que se dio en llamar "Política de juventud, paz social y seguridad humana" y tenía como objetivo apoyar a "adolescentes que por enfrentar condiciones de desintegración familiar, deserción escolar y adicciones, están propensos a convertirse en violentos" (Salamanca: 2005). Este tipo de políticas, parece haberse posicionado, también en el resto de los países centroamericanos, como la estrategia predominante para prevenir la expansión numérica de las Maras y reinsertar socialmente a quienes aspiran a ser sus miembros. Prevenir y contener, son las premisas que acompañan la idea de generar oportunidades para los jóvenes, de forma tal que se les proporcione una vía de desarrollo alternativa a la ofrecida por las pandillas. Vale aclarar que estos programas no sólo no fueron muy exitosos sino que son prácticamente desconocidos entre los habitantes de El Salvador debido a la falta de presupuesto para su ejecución (lo mismo ocurre en otros países centroamericanos).

---

<sup>93</sup> "Aplicación de la ley Combate a las pandillas una mano dura y otra suave", *Diario de Hoy* (San Salvador), 28 de Septiembre de 2005, disponible en <http://www.elsalvador.com/noticias/2005/09/28/nacional/nac21.asp>

Las medidas relacionadas con las políticas de mano dura tuvieron sin duda mucha más atención y repercusión que las iniciativas de prevención y rehabilitación que se lanzaron más tímidamente. Esto se debe, seguramente, al constante reclamo de seguridad de la ciudadanía y a los altísimos índices de violencia y homicidios (los números continuaban incrementándose aun después de los planes de Mano Dura). Si en el año 2004 El Salvador tenía una tasa de 41,2 muertes por 100.000 habitantes, en el 2006 el número de muertes ascendió a 57,2, posesionándose como el más alto de la región centroamericana (Corte Suprema de Justicia: 2004-2006). Como resultado, el ya rebasado sistema carcelario terminó de colapsar. Al mismo tiempo, los sistemas policial y judicial se saturaron debido a que no daban abasto.

Paralelamente, es importante subrayar que han existido decenas de programas que intentaban contener a las Maras, reducir la delincuencia y alejar a los jóvenes de ella; sin embargo, sea por falta de presupuesto o por grandes carencias en la implementación, ninguno de ellos llegó a buen puerto ni obtuvo resultados significativos. Como muestra de esto, puede destacarse que en enero del 2010 el gobierno de El Salvador lanzó el programa Comunidades Solidarias Urbanas que tiene como objetivo alejar a los jóvenes de la delincuencia y, que en una primera etapa, sólo se desarrolla en los departamentos más afectados por la existencia de Maras (San Salvador, San Martín y Ahuachapán). Esta iniciativa tiene como meta incorporar a jóvenes de entre 16 y 24 años con el fin de reducir el índice delictivo y la violencia en las comunidades donde se lleva a cabo. Desde su inicio el programa ha conseguido que los jóvenes que antes deambulaban por las calles, se encargaran de limpiar espacios públicos y de pintar murales con mensajes de paz y buena convivencia. Sin embargo, la deserción es muy alta porque los jóvenes involucrados consideran que ganan poco en relación a los trabajos que deben realizar.

Más allá de las políticas llevadas adelante por cada uno de los países centroamericanos, es importante destacar que desde el año 2005 existen iniciativas regionales que buscan combatir a las Maras en tanto fenómeno transnacional. Fue en febrero de ese año que se llevó adelante, en San Salvador, la Primera Conferencia Internacional sobre el Combate a las Pandillas, de la que participaron delegados del FBI y de instituciones policiales centroamericanas. Durante los tres días que duró el encuentro se puso de manifiesto la preocupación tanto de los gobiernos de la región como de Estados Unidos, por la crecientemente

vinculación de las Maras con el crimen organizado, además de los constantes enfrentamientos que tenían lugar contra las fuerzas de seguridad y entre las distintas pandillas. Ese fue el primer paso hacia el desarrollo de mecanismos de cooperación que permitan combatir un flagelo que se ha transnacionalizado.

En esta misma sintonía, a partir del año 2006 puede verse el establecimiento y avance de una agenda de integración regional efectuada en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Los presidentes de los países centroamericanos acordaron una serie de medidas en ese sentido, siendo las más importantes: la creación de una fuerza de respuesta rápida conjunta (F.R.R.C.) de servicios de inteligencia y Fuerzas Armadas con el fin de combatir al crimen organizado transnacional, particularmente al narcotráfico y a las pandillas. El establecimiento de un Centro Internacional contra las Maras y la implementación de órdenes de captura regionales. Adicionalmente, los Jefes de Estado acordaron fortalecer la cooperación en lo que hace a temas de seguridad y se comprometieron a desarrollar esfuerzos para mejorar canales de intercambio de información y estrategias para coartar los movimientos de la criminalidad organizada (Rivera: 2009, 64-78).

Adicionalmente, durante el año 2008 los países centroamericanos fueron incorporados a la Iniciativa Mérida, aunque el lugar que ocupan en términos presupuestarios es claramente residual. El objetivo de su inclusión es la idea de proveer a las Fuerzas Armadas y de Seguridad centroamericanas tecnologías y capacitación, al tiempo que se desarrollan acciones de apoyo a sus sistemas judiciales con el fin de hacer frente al crimen organizado. La iniciativa incluye la intención de homologar los sistemas de información automatizados de huellas y armas de fuego y de poner en marcha una base de datos de control de miembros de pandillas y un sistema de información para la localización y recuperación de vehículos robados. Como reza una de las últimas declaraciones firmada en Costa Rica, la Iniciativa Mérida es un "instrumento de cooperación internacional en el combate a la delincuencia organizada transnacional" (XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla: 2009, 3) que implica responsabilidades compartidas pero diferenciadas entre los Estados.

Finalmente, desde mayo de 2008 a iniciativa de El Salvador, la OEA ha comenzado a buscar la manera de crear una estrategia regional para el combate a las pandillas. En consecuencia, en marzo del 2010, la comisión de seguridad pública del organismo

se reunió a fin de evaluar los mecanismos de cooperación existentes entre los países del hemisferio con el objetivo de enfrentar el problema.

En vistas a los escenarios descriptos, podemos afirmar que los gobiernos centroamericanos se han caracterizado por tratar a las Maras como "combatientes enemigos a los que hay que eliminar, en lugar de un producto de varios problemas sociales que deben resolverse mediante estrategias integrales que incluyen una aplicación inteligente de la ley, combinada con programas de prevención y rehabilitación" (WOLA: 2006, 5). En este contexto, los países de América Central parecen incapaces de encontrar una solución no represiva a este flagelo, a pesar de los pobres resultados que se han logrado a partir del fortalecimiento de las políticas de mano dura.

Hasta el momento, las soluciones implementadas han estado muy limitadas. Se ha hecho hincapié en operaciones de carácter nacional llevadas adelante por las Fuerzas Armadas y de Seguridad, que sólo han agravado el conflicto: las prisiones funcionan como una suerte de centros de aprendizaje y de reclutamiento de las pandillas, mientras que las acciones militares sólo han dispersado a los cabecillas de las Maras, dificultando aun más su persecución y captura (Arana: 2005). Adicionalmente, la convivencia de las pandillas en las cárceles ha incentivado el antagonismo y la polarización del conflicto preexistente entre las Maras rivales, provocando recurrentes enfrentamientos directos, sumamente violentos. Como apunta Savenije "Las iniciativas políticas contra las pandillas sólo aspiran a conservar la seguridad pública. Para ello pretenden imponer una fuerte represión autoritaria, sin tomar en cuenta las causas sociales del fenómeno" (Savenije: 2004). Lamentablemente las iniciativas de cooperación regional nucleadas especialmente en el SICA no han podido concretarse y han quedado ceñidas a la manifestación de declaraciones conjuntas. La falta de presupuesto y la urgencia para tratar otros temas parece ser clave a la hora de explicar los fracasos de las políticas nacionales y la falta de avance en las iniciativas regionales.

## **Conclusiones**

A lo largo del trabajo hemos intentado explicar no sólo las características principales de las Maras como fenómeno transnacional y la gravedad de la situación que atraviesan los países centroamericanos gracias a su existencia, sino también los

esfuerzos de los distintos gobiernos por combatir y evitar la reproducción de este flagelo.

En vistas a lo descripto, podemos decir que nos encontramos con Estados débiles que reconocen falencias en los mecanismos de inclusión social que deberían funcionar en la niñez actuando, a la vez, como mecanismos de socialización primaria. Como consecuencia, existe una gran porción de la sociedad que se siente marginada y no encuentra una forma certera de inclusión en la sociedad. En este contexto, las necesidades de adquirir una identidad y obtener cierto reconocimiento por parte de los pares, junto a la imposibilidad de conseguirlo en el ámbito de la sociedad y a partir de los mecanismos desatados por el Estado, posibilitan la reproducción de las Maras. La pertenencia a la Mara (con todo lo que ello implica para alguien que es marginado y excluido de la sociedad) no sólo promete resolver los problemas económicos de jóvenes, en su mayoría con muy bajo poder adquisitivo y sin posibilidades de progreso, sino que también otorga respeto. Desde el ingreso a la Mara, los jóvenes se encuentran con una suerte de familia sustituta que los protege, los incluye y hace que se los respete en la comunidad en la que se hallan inmersos.

Esos Estados, incapaces de proveer los mecanismos de inclusión social necesarios para que los jóvenes no sean puestos a disposición de las Maras, tampoco parecen encontrar el camino para combatir a este flagelo o para rehabilitar a los mareros.

Durante el trabajo hemos reforzado la idea de que las políticas meramente represivas no son, ni pueden ser la única solución para un problema que tiene raíces sociales. Sin embargo, ¿por qué los gobiernos de los países centroamericanos siguen insistiendo en aplicar este tipo de políticas? En primer lugar porque estas iniciativas demuestran acción. Es decir, frente al reclamo constante de más seguridad por parte de la ciudadanía, el gobierno tiene que hacer algo que sea tangible y medible. Tal como se ha visto durante el trabajo, las políticas de Mano Dura permiten multiplicar el número de detenciones y, a corto plazo, reducir la cantidad de homicidios. Sin embargo, la sensación producida por la reducción de la violencia es claramente una ilusión óptica si se tiene en cuenta que en poco tiempo el noventa y cinco por ciento de los detenidos estará nuevamente en libertad. En segundo lugar, podemos afirmar que este tipo de políticas en muchos casos tienen un trasfondo electoralista, además de buscar la legitimación del gobierno de turno. Muchas veces un gobierno necesita o considera conveniente demostrar su poder de policía frente a una sociedad que pasa por una fuerte sensación de desamparo.

De lo expuesto podemos concluir que la mejor defensa no es un buen ataque y que la represión, en manos de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, debe ser reforzada y acompañada por políticas que apunten a la reinserción de los mareros y de todos aquellos que se encuentran excluidos o marginados, a fin de acabar con la raíz del problema. Para esto, es necesario desarrollar un trabajo conjunto, y multidisciplinario, entre diversas agencias estatales y la sociedad civil, como se ha hecho exitosamente en algunos estados estadounidenses –Maryland y California, por ejemplo–.

En lo que hace a la rehabilitación, si bien no se han probado demasiados programas y menos han tenido fuerte apoyo financiero, es evidente que es difícil convencer a los miembros de las Maras de que dejen la organización que les ha provisto una familia, una identidad y un futuro (aunque sea a corto plazo). Sí es posible acompañarlos en el camino si previamente decidieron abandonar la Mara. En este caso, el Estado, las ONG, la sociedad civil o la Iglesia pueden proporcionar a los desertores los medios para que borren sus tatuajes, se capaciten para el mercado laboral o consigan trabajo, pero claramente no pueden crear los medios para rescatarlos de la Mara. Es imposible para cualquiera de estos actores combatir contra las promesas de éxito y "vida loca" que ofrece la Mara. Sólo la Iglesia tiene alguna posibilidad más porque la fe es bastante común entre los mareros y el deseo de armar una familia puede aparecer en cualquier momento. Cabe destacar que es muy importante desarrollar una red de contención para ayudar a quienes toman la decisión de salirse, de forma tal que puedan contar con las herramientas para forjarse un futuro distinto donde el trabajo sea la base del progreso.

Si no se entiende la raíz del problema - centrada en la exclusión social, la falta de posibilidades de desarrollo y la marginalidad - se hace muy difícil poner en práctica políticas eficaces que aporten una solución definitiva a mediano plazo. Sin duda la clave está en darle especial relevancia a la prevención. Es claro que los miembros de las Maras no tienen nada que perder y, en general, una vez que han ingresado a la misma están dispuestos a perder la vida para mantener el reconocimiento, la identidad y el progreso económico que han alcanzado. Es por eso que es indispensable que los Estados se concentren principalmente en reforzar los mecanismos de socialización primaria, aunque los resultados de estas políticas sólo sean visibles dentro de algunos años. Es necesario que los intereses políticos sean dejados de lado y se prioricen los problemas acuciantes que presenta la sociedad. El Estado debe encargarse de reforzar las políticas de alfabetización,

debe establecer actividades a nivel local que sirvan como mecanismos de inclusión e identificación y debe lanzar programas a fin de otorgarles a los jóvenes un futuro mejor.

Es indispensable que las políticas de prevención sean impulsadas fuertemente desde el Estado e implementadas desde un ámbito de contención multidisciplinario, que incluya programas de inserción, educación e inclusión social. Ya que, al soslayar cómo se generan los espacios para el surgimiento de las Maras y por qué la juventud se ve atraída hacia ellas, se ponen en riesgo los proyectos de integración a la sociedad (Savenije: 2004).

En resumen, es necesario fortalecer el Estado de forma tal que sea capaz de ejecutar de forma eficiente políticas de inclusión social que eviten que la juventud se vuelque a las Maras. En este sentido también pueden desarrollarse campañas de concientización sobre los riesgos que implica pertenecer a las Maras, resaltando sus aspectos negativos: la posibilidad de morir, la posibilidad de terminar en una cárcel, la imposibilidad de dejar la Mara. La prevención es el arma más fuerte que se tiene a mediano y largo plazo (por lo que hablamos de un trabajo de 5 o 6 años para ver resultados). Sin embargo, eso no quiere decir que se deje de combatir la existencia de las Maras, más ahora que están tan estrechamente relacionadas con el crimen organizado y se dedican a traficar personas y drogas. Muy por el contrario, es necesario reforzar la vigilancia y detener mareros con las pruebas necesarias para que sean condenados. Seguramente con este fin sea necesario hacer una fuerte autocrítica sobre el accionar de la policía y de las Fuerzas Armadas, pero esto es tema de otro trabajo.

Sin duda es necesario que los gobiernos dejen de lado las políticas meramente electoralistas y de corto plazo y comiencen a establecer programas que den resultados a mediano y largo plazo. La voluntad política es indispensable para ello. Además, es necesario conseguir financiamiento para llevar adelante programas de prevención y rehabilitación. Quizás parte de la financiación necesaria pueda conseguirse con la colaboración de los gobiernos de otros países, que puedan verse afectados por las actividades de las Maras. Asimismo, se les puede pedir a algunas ONG que ejecuten las políticas de prevención diseñadas desde el Estado y se autofinancien. Sin duda es posible conseguir fondos, pero para ello es indispensable diseñar detalladamente los programas e incluso ponerlos a disposición de otros para que sean ejecutados (en especial si la corrupción es un problema serio en la región), siempre que el Estado pueda supervisarlos.

Aun cuando, en los últimos tiempos ha surgido la voluntad, estos gobiernos siguen sin contar con los medios suficientes para generar redes de contención social efectivas que sirvan como estrategias de prevención y faciliten la recuperación de los mecanismos de socialización tradicionales. Adicionalmente, al tratarse de un problema transnacional es necesario trascender el plano declamatorio para alcanzar una cooperación efectiva con otros países que sufran o hayan sufrido este problema. No sólo porque de ellos pueden tomarse ideas para combatirlos, sino especialmente porque el accionar conjunto elevará la eficacia del combate a estas organizaciones.

Finalmente, la comunidad debe tener un rol fundamental en la ejecución de esta estrategia de combate a las Maras. Así como las raíces del fenómeno son sociales, la solución también debe serlo. Una comunidad más integrada, con niños y jóvenes educados, que tienen posibilidades de desarrollarse, que encuentran en la sociedad un ámbito de contención y que logran adquirir una identidad, es el germen de una comunidad sana. La batalla recién comienza y queda mucho camino por andar. La clase política tiene en sus manos el destino de la región centroamericana, sólo tiene que decidir cómo lo lleva adelante.

# Efectos de los programas de asistencia militar estadounidense en el sector de la defensa colombiano

---

Miguel M. Benito Lázaro

**RESUMEN:** El presente texto parte de una investigación más amplia dirigido por la Dra. Sonia Alda Mejías en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Madrid- indaga en algunos de los resultados del Plan Colombia en el sector defensa del país andino, intentando exceder el tradicional recuento de la inversión directa y de las ventas de equipo. Para tal objetivo hemos tenido que enfrentarnos a la desinformación que rodea al Plan Colombia. Después revisamos las cifras y les damos una interpretación, también nos asomamos a aspectos de difícil medición, pero en los que se ha sentido el efecto de la asistencia de los Estados Unidos a Colombia. Todo ello nos permite apuntar algunas conclusiones ajenas al conocimiento más trillado sobre el Plan Colombia.

## **Introducción**

Los intentos de comprender el Plan Colombia, principal exponente de la asistencia militar estadounidense en América Latina, suelen limitarse a mencionar la adquisición de equipos, algunos programas de entrenamiento e inversión directa en las Fuerzas Armadas colombianas. Mi aspiración es la de presentar al lector una dimensión más amplia y atraer su mirada hacia otros aspectos que, normalmente, son obviados. Porque la cooperación norteamericana ha tenido efectos en la formación –de tropa, oficiales y civiles–, en la organización del Ministerio de Defensa, en la incorporación de principios para la protección de derechos humanos, en el fortalecimiento institucional, en la participación de la sociedad civil en los asuntos de la defensa, en las relaciones cívico-militares, además de en aspectos doctrinales y operacionales. No todos estos efectos han sido intencionales,

porque el diseño del Plan Colombia fue resultado de un abigarrado proceso de negociación, en el que la coyuntura política y los intereses burocráticos, tanto por la parte colombiana como por la estadounidense, conllevaron múltiples modificaciones y cambios en la orientación general del proyecto.

Por tanto, no pretendo dar a entender que todos los efectos han sido siempre la consecuencia de una planificación consciente y siempre ha habido margen para su adaptación y evolución, de acuerdo a la mayor comprensión de las singularidades del conflicto colombiano<sup>94</sup>. En las conclusiones del presente texto, reforzando esa idea de programa adaptable a nuevas realidades y susceptible de ser revisado y retocado, aludimos a la existencia –y persistencia– de problemas y deficiencias en algunas de las áreas – derechos humanos, conducción de operaciones de inteligencia sin control judicial– a las que más atención se ha prestado dentro del Plan Colombia y, en consecuencia, la necesidad de mejorar y revisar los programas puestos en marcha hasta la fecha.

### **El Plan Colombia: aclaraciones necesarias**

El Plan Colombia ha estado sometido a un alto nivel de controversia, no siempre informada, por lo que el primer paso para profundizar en alguna de sus características es fijar los términos de lo que realmente es (Veillette: 2006, 1)<sup>95</sup>.

"El Plan Colombia fue diseñado por el ex-Presidente Pastrana (1998-2002) como un plan de seis años para acabar con un conflicto armado con cuarenta años, eliminar el narcotráfico y promover el

---

<sup>94</sup> Entre esas singularidades se cuentan factores estructurales como la difícil orografía, obstáculo básico para que tras la independencia, la administración llegase a todo el territorio nacional. La escasa implantación del Estado, incluida la Fuerza Pública, se tradujo en inestabilidad y violencia política, con participación de distintos actores no estatales con recursos suficientes para desafiar el monopolio estatal de la violencia.

<sup>95</sup> Las palabras de Luis Alberto Restrepo (2001): "Infortunadamente, la mayor parte de las discusiones que se adelantan, tanto en el país [Colombia] como en el exterior, se desarrollan sobre la base de un desconocimiento casi completo del contexto interno e internacional en el que surgió el Plan, de los diferentes proyectos que lo antecedieron, de los debates que acompañaron su gestación y aprobación en Estados Unidos, así como de su real contenido final".

desarrollo económico y social. El Presidente Uribe (2002-presente) ha continuado el trabajo del Plan Colombia, pero ha aumentado el énfasis en las preocupaciones de seguridad. Se había previsto que una porción significativa de los costes del Plan Colombia fuese aportada por la comunidad internacional, aunque hasta la fecha, los Estados Unidos han sido el mayor contribuyente."

Este esbozo de definición fechado en 2006 incluye todos los elementos fundamentales que debemos tener claros a la hora de comprender el origen y desarrollo de la cooperación colombo-estadounidense bajo el paraguas de este ambicioso conjunto de programas conocido como Plan Colombia. En la actualidad debemos añadir que, transcurridos esos seis años a los que se alude en la cita, el Plan Colombia fue renovado –con algunas adaptaciones correspondientes al contexto internacional de Guerra global contra el Terrorismo– por otros seis años, en lo que se ha venido denominando Plan Colombia II, segunda fase del Plan Colombia, o Plan Consolidación, dentro del cual el centro de atención es garantizar la gobernabilidad de los espacios de los que la Fuerza Pública ha desplazado a los grupos armados irregulares, por lo que el componente civil está viendo aumentados los recursos que recibe.

En todo caso, quiero insistir y desarrollar los principales aspectos apuntados en la definición citada hace unas líneas.

1º) El impulso inicial al Plan Colombia partió del Presidente Andrés Pastrana al plantear la necesidad de un plan coordinado de asistencia internacional para Colombia (Ramírez: 2001, 76-77). Ese "Plan Marshall para Colombia", según expresión del propio líder conservador<sup>96</sup>, constituía una llamada de auxilio a la comunidad internacional, pero también una reclamación por la responsabilidad de la misma en la crisis colombiana. La comunidad internacional venía manifestando creciente preocupación por el deterioro de las condiciones de seguridad en Colombia, por la amenaza que suponían viejas guerrillas, paramilitares y redes de delincuencia organizada, conectadas y fortalecidas por el dinero de las drogas ilícitas, durante los años ochenta y noventa. Se hablaba de un riesgo de inestabilidad para la

---

<sup>96</sup> La expresión fue usada por primera vez en el discurso "De la retórica de la paz a los hechos de paz" (11 de agosto de 1998).

región y del posible colapso del Estado colombiano<sup>97</sup>. Con su mensaje Pastrana reconocía las limitaciones de las entidades públicas colombianas, al tiempo que demandaba la asistencia de las demás naciones, responsables, como consumidores en el negocio de las drogas ilícitas, del fortalecimiento de las organizaciones armadas irregulares. Pastrana planteó un plan de desarrollo en el que se integraban proyectos económicos y sociales para el progreso integral, negociaciones de paz con los grupos guerrilleros (Ramírez: 2001, 83) y una decidida ofensiva contra los cárteles de la droga (República de Colombia: 1998).

2º) El Plan Colombia no ha sido una imposición estadounidense, sino el resultado de un complejo proceso de negociación entre varias partes. Complejo por sus dimensiones y la amplitud de los programas incluidos<sup>98</sup>. Complejo porque involucraba a distintas entidades con burocracias e intereses diversos. En el lado colombiano la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa, los cuatro cuerpos de la Fuerza Pública –Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Policía–, fueron las entidades involucradas. Por la parte norteamericana la Casa Blanca, los Departamentos de Estado y Defensa (Withers: 2008, 6-7) (con el Comando Sur interesado en adoptar un perfil más destacado en la estructura del Pentágono (Kaplan: 2007, 55-58), el Congreso y el Senado participaron en los diálogos. ONG, *lobbies*, medios de comunicación<sup>99</sup>, gobiernos europeos y asiáticos, y organismos internacionales también tuvieron alguna participación en las conversaciones.

Y complejo por su interrelación con las negociaciones de paz que el gobierno Pastrana mantenía con las FARC. El inicial respaldo de la comunidad internacional a la iniciativa de paz fue

---

<sup>97</sup> Distintos aspectos de la visión norteamericana de los problemas de Colombia en Marcella (2001, 1-2), Manwaring (2001) y Flynn (2001).

<sup>98</sup> La propuesta de Pastrana fijaba diez estrategias distintas como ejes del Plan Colombia; su simple enumeración resulta iluminadora: económica, fiscal y financiera, de paz, para la defensa nacional, judicial y de derechos humanos, antinarcóticos, de desarrollo alternativo, de participación social, de desarrollo humano y de orientación internacional. Para más detalles véase Presidencia de la República de Colombia (2000, 15-17).

<sup>99</sup> Sobre los detalles de los debates en el Congreso y el Senado de los Estados Unidos, véase León Vargas: (2005), García (2001, 261-306) y Rojas Rivera y Atehortúa Cruz (2001, 115-191). Paradójicamente la DEA se mantuvo al margen de los debates estadounidenses de una parte tan relevante de su la estrategia antinarcóticos como el Plan Colombia.

quebrándose<sup>100</sup>, sobre todo en Estados Unidos, al percibir el nulo interés de las FARC por alcanzar compromiso alguno<sup>101</sup> y usar las negociaciones como estrategia de distracción mientras avanzaba su despliegue y fortalecimiento militar. A pesar de las reticencias de Pastrana, que había llegado al gobierno con un mandato popular para buscar una salida negociada al conflicto, a dar por concluida la zona de despeje en San Vicente del Cagúan, era para todos evidente que no se lograría nada y que se le estaba entregando la iniciativa a las FARC. En definitiva, el Plan Colombia constituye una iniciativa tan compleja, como gran estrategia interdepartamental multianual que integra aspectos militares y policiales, formación judicial, supervisión en derechos humanos, rehabilitación de niños soldado, seguridad marítima, desarrollo de cultivos alternativos a la coca, apoyo medioambiental, entre otros, que requirió de grandes esfuerzos negociadores-, que necesitó de cuatro versiones distintas –con diferencias sustanciales en su enfoque y acercamiento a los problemas de Colombia– antes de su aprobación el 22 de junio de 2000 –Ley S1758 Alianza Act– en el Senado estadounidense<sup>102</sup>.

3º) De lo anterior se desprende que el Plan Colombia no es una alianza incondicional suscrita entre George W. Bush y Álvaro Uribe, dado que sus términos ya habían quedado fijados por sus predecesores. Sí es cierto, que en el marco de los atentados del 11 de Septiembre, la Guerra Global contra el Terrorismo y la Política de Seguridad Democrática la relación entre los dos gobiernos se estrechó y amplió, convirtiendo a Colombia en el principal aliado regional de Estados Unidos, justo en un período en el que su influencia en el Hemisferio se ha reducido significativamente y su acción se ha concentrado en Oriente Medio.

4º) Originariamente el elemento represivo que se incluía en el Plan Colombia se dirigía a la lucha antinarcoóticos y no la contrainsurgencia (Ramsey: 2009, 59), pero la aplastante evidencia de la dedicación de las FARC y, en menor medida, del ELN, al

---

<sup>100</sup> Los funcionarios estadounidenses manifestaron sus preocupaciones porque el "proceso de paz debía apoyar y no interferir la cooperación antinarcoóticos" (Ramírez: 2001, 85).

<sup>101</sup> Para detalles de la actitud de las FARC ante las negociaciones con el gobierno de Pastrana, véase Ramsey (2009, 51-54) y Pataquiva García (2009, 169-175).

<sup>102</sup> Sobre los cambios y negociaciones que hay tras cada versión del Plan Colombia véase Ramírez (2001, 84, 86-87, 90-91 y 99), Estrada Álvarez (2002, 31 y ss.), Cepeda (2004, 225-226) y Peco Yeste y Peral Fernández (2006, 63).

narcotráfico hacía inoperante la prohibición impuesta en Senado y Congreso de Estados Unidos para el uso de recursos y equipos del Plan Colombia a la lucha contra las guerrillas. La noción de "narcoterrorismo" (DeShazo, Mendelson y McLean: 2009, 57) permitió integrar contrainsurgencia y el combate a las redes dedicadas al tráfico de drogas ilícitas sin forzar a una renegociación profunda de los términos generales del acuerdo.

5°) El Plan Colombia no es exclusivamente un programa de asistencia militar, sino un plan de asistencia cívico-militar dirigido a lograr el fortalecimiento del Estado y el control social del territorio nacional colombiano. Para ello se han incluido iniciativas para estimular la economía, erradicar los cultivos ilícitos, buscar fuentes de desarrollo alternativo, reformar y fortalecer la justicia, aumentar el control sobre las autoridades públicas. En todo caso, si bien los primeros seis años del Plan Colombia los mayores recursos, cerca de un ochenta por ciento (Isacson y Poe: 2009, 4 y ss.), se concentraron en los elementos militares y policiales, desde 2005 que los programas civiles se han expandido considerablemente a través de las iniciativas como el Centro de Coordinación para la Acción Integrada (CCAI) (DeShazo, Mendelson y McLean: 2009, 318-337). Dos razones explican que entre 1999 y 2005 sólo el 20% de los recursos fuesen a programas no militares: las condiciones de seguridad y la renuencia de los países de la Unión Europea (Puyo Tamayo: 2002, 123 y ss.) o Japón a sufragar el proyecto de Plan Colombia que les presentó el gobierno Pastrana y que se centraba en las variables institucionales y socio-económicas.

6°) En un país como Colombia, enfrentado a diversas amenazas en cuanto a su naturaleza y objetivo, el Plan Colombia es una de las estrategias para derrotarlas, pero no es la única. Dentro del referente general que constituyen la Política de Seguridad Democrática y la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, se integran muchas iniciativas, acciones, y estrategias que muchas veces no han sido claramente diferenciadas.

7°) Algunos gobiernos, medios de información, ONG y sectores académicos latinoamericanos han visto en el Plan Colombia una pantalla para enmascarar el intervencionismo estadounidense en la región<sup>103</sup>. Esos recelos, convertidos en encendida retórica

---

<sup>103</sup> Valga como muestra de esta inagotable fuente bibliográfica Bravo (2001, 67-80). Los argumentos esgrimidos contra el Plan Colombia, como proyecto de intervención neocolonial estadounidense en América

antiimperialista, han dificultado las relaciones de algunos gobiernos latinoamericanos con el colombiano. Esas diferencias – que parten de una evaluación divergente de las amenazas– han constituido en un impedimento para unas relaciones diplomáticas más fluidas en el hemisferio, como ha quedado sobradamente de manifiesto en los últimos años.

8º) El Plan Colombia ha consumido entre 6,8 y 7,5 mil millones de dólares provenientes de los Estados Unidos y Colombia. A diferencia de lo que se suele creer la mayor parte ha estado financiado por la propia Colombia –especialmente a través de impuestos extraordinarios a los más ricos–. Otros países han realizado aportaciones menores en proyectos concretos.

### **El Plan Colombia: cifras, armas y letras**

Debido al diverso origen<sup>104</sup> y destino de los fondos, a veces es complicado identificar todas las partidas que se manejan, por eso intentaremos presentar una visión resumida en los siguientes cuadros.

---

Latina se reprodujeron de manera mimética para criticar el Convenio de Cooperación militar colombo-estadounidense firmado en 2009.

<sup>104</sup> Los programas destinados a asistencia militar y policial son: Control Internacional de Narcóticos; Iniciativa Andina; Foreign Military Financing; International Military Education and Training; "Section 1004"; "Section 1033"; Emergency Drawdowns; Asistencia antiterrorista; Desminado; Armas pequeñas y ligeras; Counter-Terror Fellowship Program; Center for Hemispheric Defense Studies; Excess Defense Articles; Fondos discrecionales de la oficina de Política Nacional para el control de las drogas; y además encontramos los siguientes programas de asistencia económica y social: Control Internacional de Narcóticos; Iniciativa Andina; Fondos de Apoyo Económico; P.L. 480 "Comida para la paz".

Cifras: Cuadro 1. El Plan Colombia

Componente destinado	Paquete de ayuda	de Ayuda ordinaria	Total millones dólares
Asist Militar	519,2	70	589,2
Asist. policial	123,1	240	363,1
Desarrollo alternativo	68,5	10	78,5
Ayuda a desplazados	37,5	0	37,5
DDHH	51	2	53
Reforma Judicial	13	3	16
Fort. Estado Derecho	45	5	50
Paz	3	0	3
Total ayuda destinada Colombia	860,3	330	1.190,3
Tot. Plan Colombia regional	458,8	-	458,8
Total Paq. De ayuda	1.319,1	330	1.649,1

Fuente: extraído de Romero (2001, 246), citado por Pabón Ayala (2008, 153).

Cuadro 2. Asistencia estadounidense para Colombia, 2006-2008

	Año Fiscal 2007	Año Fiscal 2008 (estimado)	TOT. (millones de dólares)
Promoción de la justicia social y económica	139.8	194.4	841.4
Desarrollo	68.2	119.7	450.6

alternativo			
Víctimas de desplazamiento interno	31.1	35.3	213.2
Desmovilización / Reinserción	15.7	18.3	42.9
Democracia y Derechos Humanos	24.8	21.1	134.7
Promoción del Estado de Derecho / Reforma Judicial / Creación de capacidades	7.8	39.4	101
CNP	217.7	155	1104.8
Erradicación	82	66.5	420.6
Servicio aéreo	69	52.5	395.5
Interdicción	16.5	16.5	128.4
Presencia policial - Zonas de conflicto	18.7		87.5
Otros	31.5	19.5	72.8
FF.AA. colombianas antinarcóticos	222.4	182.2	1,339.3
Interdicción aérea	18.8	10	48.5
Interdicción costera - ribereña	19.2	13	89.3
Financiación Antinarcóticos	184.4	159.2	1201.5
Fuerzas Armadas	151.3	86.1	969.1
Aviación	129.6	69.7	766.6
Fuerzas terrestres	17.7	16.4	94.1
Seguridad de infraestructuras	4	---	109
TOTAL	739	657.1	4,355.6

Fuente: elaborado a partir la Tabla 5 de Ramsey (2009,134).

Cuadro 3. Otros datos

AÑO	Ayuda militar y policial	Personal militar y policial entrenados por Estados Unidos	Ventas de armamento y equipos EEUU (Mill. dólares)	Entrenamiento y despliegues operativos (Número de soldados)
1998	----	----	----	28,660,000
1999	----	2,476	----	14,336,966
2000	----	1,241	----	24,163,045
2001	----	6,300	----	12,968,000
2002	----	6,477	----	17,749,000
2003	----	12,947	71,287,943	16,491,000
2004	----	8,801	85,026,880	20,060,482
2005	----	10,393	112,805,113	17,480,482
2006	581,832,053	7,729	362,228,684	20,008,107
2007	602,625,053	14,460	333,652,881	19,992,295
2008	395,205,402	104	419,145,722	190,000
2009	400,453,053	----	----	----
2010	423,404,053	----	----	----
2011	342,367,761	----	----	----
<b>TOTAL</b>	<b>2,745,887,375</b>	<b>70,928</b>	<b>1,384,147,223</b>	<b>192,099,377</b>

Fuente: elaborados a partir de los datos recogidos en la web Just the Facts. A civilian's guide to US defense and security assistance to Latin America and the Caribbean; <http://justf.org/> en agosto-septiembre 2010.

Tras la revisión de las cantidades y áreas en las que se ha concentrado la ayuda estadounidense, dedicaré las próximas líneas a interpretar y señalar su incidencia en algunos ámbitos en los que las cifras no profundizan.

Junto a los componentes represivos, en los últimos años hemos asistido a mayor atención al componente civil<sup>105</sup> y de gobernabilidad<sup>106</sup> dentro de la Política de Consolidación de la

<sup>105</sup> Sobre la atención que se le ha otorgado, y otorga, a la reforma judicial, véase DeShazo, Mendelson y McLean (2009, 11) y Nagle (2001).

<sup>106</sup> Esta estrategia identifica las áreas de desarrollo institucional, ciudadanía y gobernabilidad, derechos de propiedad y estructura territorial, infraestructuras y comunicaciones, acceso a bienes públicos y

Seguridad Democrática. Esta tendencia sólo puede crecer en el corto plazo, en la medida en que el CCAI, la entidad pública encargada de asegurar la llegada del Estado a las zonas previamente controladas por los grupos irregulares, vaya logrando resultados y tenga mayor presencia territorial (DeShazo, Mendelson y McLean: 2009, 2-4), deberá conducir a mejoras en su capacidad para gestionar recursos (DeShazo, Mendelson y McLean: 2009, 12). Financiar esas necesidades, junto con el incremento de los fondos para atención a las víctimas de desplazamiento forzado, parecen las áreas en las que, a corto plazo, se pueden ver incrementados los fondos de ayuda norteamericana en el país andino (Cubides: 2007, 176-177).

Las cifras presentadas anteriormente, no cuentan toda la historia y, si bien el Plan Colombia ha generado una potente sinergia colombo-estadounidense –para algunos por motivo de coordinación y para otros de sumisión–, hasta el punto de considerarlo como un modelo exportable a otros escenarios, es importante ser conscientes que no siempre fue así. La relación interinstitucional entre ambos países en sus comienzos estuvo marcada por niveles de interlocución muy bajos: no había una percepción compartida de sobre las amenazas<sup>107</sup> ni existía confianza mutua (Ramsey: 2009, 10). Los resultados fueron retrasos en la entrega de la ayuda, envío de equipos innecesarios para los colombianos y de otros claramente obsoletos (Ramsey: 2009, 97-98 y 118). El paso del tiempo, la voluntad política y la propia práctica han repercutido en un mejoramiento de los canales de interlocución y la confianza, esenciales para que la cooperación se centrara en las necesidades reales de las fuerzas colombianas sobre el terreno.

Parte esencial en ese acercamiento y en el destierro de reticencias ha estado vinculada a los programas de control del gasto y rendición de cuentas sobre el uso de los recursos recibidos. La presión estadounidense en esta área, junto con los requisitos interiores de lucha anticorrupción claves en el combate con el narcotráfico, han estimulado el desarrollo de mecanismos de control y la eficiencia de las entidades públicas, destacando el Ministerio de Defensa en la implementación de programas de control del gasto y gestión de calidad.

---

servicios sociales, como parte integral de sus esfuerzos. Véase DeShazo, McLean y Mendelson (2009, 2).

<sup>107</sup> Estados Unidos trató de evitar la participación en la lucha antiguerrillera. Véase Cepeda (2004, 224) y Pabón (2008, 174).

Mirando más allá, grupos de interés organizados y ONG con sede en Estados Unidos implicados en los debates para la aprobación del Plan Colombia, han buscado contrapartes en el país andino que les brindasen información confiable sobre el uso de los recursos estadounidenses. El efecto ha sido un robustecimiento de la sociedad civil, un aumento de la información disponible y, por tanto, del seguimiento crítico, y el surgimiento de un nuevo mercado laboral para civiles en el sector de la defensa (Cubides: 2007, 167).

Civiles y militares colombianos se han beneficiado de estas nuevas necesidades de fiscalización y control, al recibir cursos, entrenamiento e instrucción en las instituciones docentes vinculadas al Departamento de Defensa<sup>108</sup>. La formación se ha dejado sentir en la doctrina, la estructura, la orientación del sector defensa en Colombia y en la gestión de lo militar. A su vez, en Colombia se ha percibido la necesidad de crear programas propios para que civiles y militares se capaciten profesionalmente en la gestión del sector defensa<sup>109</sup>, más allá del ámbito público<sup>110</sup>. Los programas docentes de algunas universidades están respondiendo a estas necesidades, integrando contenidos de relaciones internacionales y asuntos de seguridad y defensa en los currículos educacionales. La salida de los asuntos de seguridad de las Escuelas militares expande las opciones para incorporación de civiles en cualquiera de las entidades, públicas y privadas.

Otra dimensión que ha quedado plasmada en el Plan Colombia fue la preocupación el pobre desempeño de las Fuerzas Armadas

---

<sup>108</sup> Center for Hemispheric Defense Studies, Western Hemisphere Institute for Security Cooperation, Inter-American Air Forces Academy, Coast Guard Training Center, Naval Small Craft Instruction and Technical Training School, Army Aviation Center, 12th Flying Training Wing, Defense Language Institute English Language Center, Army Aviation Logistics School, Security Assistance Training Field Activity, Naval Post-Graduate School, Inter-American Air Forces Academy, Air Force Air University, Army Command and General Staff College, JFK Special Warfare Center, Army Infantry School, Army Engineer School, Army Medical Department Center and School, Naval War College, Army Logistics Management College.

<sup>109</sup> La Universidad Militar de Nueva Granada es la que más programas en la materia presenta, pero muchas otras universidades han incorporado en sus programas de Ciencias Políticas enseñanzas sobre relaciones internacionales y defensa para sus alumnos.

<sup>110</sup> Como era el caso hasta hace relativamente poco, los funcionarios del Ministerio de Defensa y representantes en las Cámaras que atendían a este campo, habían cursado buena parte de su formación en el exterior.

colombianas en materia de derechos humanos. El Congreso estadounidense estableció la condicionalidad futura de la ayuda al cumplimiento de ciertos estándares. También se estableció que todo tipo de ayuda sería retirada a las unidades que incurriesen en violaciones de derechos humanos<sup>111</sup>. Para responder a esa demanda el Ministerio de Defensa y la Vicepresidencia de la República de Colombia asumieron el liderazgo y lograron avances significativos<sup>112</sup>. De todos modos, la efectividad y el alcance de los programas adelantados se han visto comprometido por denuncias contra miembros de unidades militares por ejecuciones extrajudiciales<sup>113</sup>.

### **Nuevo equipamiento, nuevas capacidades**

En primer lugar, en las transferencias de equipos los más importantes –en cuanto a coste y a volumen– corresponden a los radares, helicópteros y aviones, así como modernización de bases y cuarteles –Tolomaidá, Larandia, los cuarteles de Bogotá fueron el objeto de mayor atención–. Camiones, lanchas y buques han completado el paquete de ayuda con el que se ha aumentado exponencialmente la movilidad de la Fuerza Pública colombiana<sup>114</sup>. Además de las repercusiones evidentes en las capacidades de interdicción, fumigación, reacción que permiten de

---

<sup>111</sup> A pesar de la insistencia de algunos representantes, el Plan Colombia se aprobó con un waiver, por el cual el presidente de los Estados Unidos puede extender la cooperación aunque el país receptor no cumpla, si considera que la seguridad nacional depende de esa asistencia.

<sup>112</sup> El Ministerio de Defensa publicó un manual Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (disponible en:

[http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/9527\\_Ver\\_Documento.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/descargas2/anexos/9527_Ver_Documento.pdf)), y es preceptivo que todos los componentes de los ejércitos colombianos pasen una instrucción en derechos humanos. También se ha desarrollado un programa para que las unidades de combate cuenten con asistencia permanente en materia de derechos humanos. Además, las denuncias de violaciones de los derechos humanos se han sometido a la justicia penal ordinaria.

<sup>113</sup> "Falsos positivos y 'chuzadas' del DAS, en el Informe de DD.HH. de Estados Unidos", revista *Semana*, 11 de marzo de 2010.

<sup>114</sup> Durante el gobierno de Pastrana Colombia recibió 74 helicópteros Black Hawk, UH-1N y UH-1H, 2 aviones de apoyo logístico, 5 Schweitzer de reconocimiento, 4 aviones Gavilán, 4 buques patrulleros, 41 botes de comando y control, 9 embarcaciones blindadas para transporte de tropas y 130 botes piraña.

facto el control territorial, sin necesidad de mantener destacamentos militares o policiales en posiciones fijas.

Los helicópteros han dotado a la infantería de mayor capacidad de reacción, movilidad y control aéreo de proximidad en las zonas de combate –aumentada con la adquisición de los Embraer EMB-314 Super Tucano a Brasil, con recursos propios colombianos–, lo que cambió la dinámica del conflicto<sup>115</sup>. Tras unos años en los que las principales acciones ofensivas fueron conducidas por las guerrillas y que las Fuerzas de Seguridad en áreas rurales limitaban sus operaciones a patrullajes de proximidad. El apoyo de helicópteros y los aviones han permitido realizar patrullajes más agresivos y profundos por todo el país, interrumpir los corredores de movilidad y abastecimiento de los Frentes de las FARC (Ospina-Ovalle: 2005, 43-45; Rojas y Atehortúa: 2001, 133-135), transportar rápidamente unidades de refuerzo y apoyo a las áreas de combate y abastecer a aquellas unidades a las que las FARC pretendían copar, siguiendo la estrategia que en el pasado les había dado victorias; de modo parecido han servido las lanchas de vigilancia en las vías fluviales<sup>116</sup>. En la persecución de las redes del narcotráfico la superioridad aérea ha aumentado la capacidad de interceptación de los cargamentos de droga. Junto a los helicópteros, el otro gran cambio que introdujo los dispositivos de visión nocturna, gracias a los cuales, las Fuerzas Armadas colombianas obtuvieron una ventaja significativa sobre los grupos armados irregulares y aumentaron su capacidad para hostigarles sin descanso.

Estos elementos han obligado a los actores armados no estatales a adoptar mayores precauciones, reducir su tamaño y, en el caso de las FARC y el ELN volver a la guerra de guerrillas, el uso de minas antipersona y al terrorismo como formas de operacionales dominantes.

El nuevo equipo implica adiestramiento especializado de los cuerpos de seguridad colombianos (Ramsey: 2009, 13-14) y eso, a su vez, supone la conversión de los elementos teóricos y logísticos en realidades operacionales. En definitiva, ese adiestramiento se deja sentir en el terreno, con un aumento de la efectividad de la Fuerza Pública. Para lograr que esa efectividad sea real se ha

---

<sup>115</sup> La diferencia que implicó la superioridad aérea queda reflejado en Perdomo (2006, 287-307).

<sup>116</sup> Sobre las acciones ofensivas de las FARC durante la década de los noventa, véase Chaparro (2008), Pabón (2008, 85) y Cubides (2007, 265-285).

atendido a la capacitación de los suboficiales (Kaplan: 2007, 72) y de aquellos que posteriormente van a desempeñarse como instructores de los nuevos reclutas.

La creación y equipamiento de unidades de elite especializadas, como las Brigadas Fluviales de Infantería de Marina, las Fuerzas de Despliegue Rápido, las Brigadas Móviles, las Brigadas Antinarcóticos o la Brigada para Protección de Infraestructuras, y, en general, la profesionalización y aumento de efectivos de las Fuerzas de Seguridad (Ortiz: 2005, 591), la mejora de las capacidades técnicas (Rojas y Atehortúa: 2001, 134) de los organismos de inteligencia –civiles y militares– y la protección de infraestructuras críticas –particularmente las petroleras (Pabón: 2008, 169)– completan, el componente militar del Plan Colombia.

Las unidades de inteligencia y contrainteligencia colombianas también han participado en la asistencia, han tenido acceso a satélites y equipos para blindar sus comunicaciones e interceptar las del enemigo, obteniendo mucha información sobre su estado real. Esa información ha permitido ejecutar operaciones<sup>117</sup> y obtener pruebas contra las organizaciones de delincuencia organizada de todo tipo. Lamentablemente, el uso de estas tecnologías, también se ha visto salpicado por denuncias contra el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) por haber interceptado comunicaciones de miembros del gobierno, la oposición, defensores de derechos humanos y funcionarios de organismos internacionales. El gobierno de Estados Unidos, suministrador de los medios técnicos, está reconsiderando su aportación a los servicios de espionaje colombianos mientras no se esclarezca el papel jugado por el gobierno en esas escuchas ilegales<sup>118</sup>. De nuevo, la protección de los derechos humanos se convierte en prueba de resistencia y condición necesaria para el Plan Colombia.

Pero, sin duda, el cambio más profundo ha sido el aumento de la interoperabilidad y la capacidad de acción conjunta entre los distintos Cuerpos. El máximo exponente de estos esfuerzos ha sido la creación de las Fuerzas de Tarea Omega y de los Comandos Conjuntos.

---

<sup>117</sup> La exitosa Operación Jaque fue en esencia una operación de inteligencia.

<sup>118</sup> "Por 'chuzadas', DAS pierde ayuda técnica de Estados Unidos", revista Semana, martes 13 de abril de 2010.

## CONCLUSIONES

A modo de conclusión esbozamos algunos de los aspectos que consideramos más relevantes sobre el impacto del Plan Colombia. De modo general, podemos afirmar que el Plan Colombia, como uno de los elementos básicos de las políticas públicas, ha tenido un efecto dinamizador en el sector de la seguridad colombiano, modernizando sus instituciones, fomentando su control interno y externo, abriéndolo a la entrada de civiles y ayudando a la generación de cierto volumen de masa crítica derivado del escrutinio público. Algunos de estos resultados han sido inesperados y no formaban parte de los objetivos del Plan Colombia.

La modernización material y tecnológica de las Fuerzas Armadas de Colombia es evidente. La estrecha relación política con Estados Unidos ha ofrecido unas condiciones privilegiadas para la adquisición de material. Además, la modernización del sector defensa se ha sentido a nivel doctrinal y organizacional en todas las estructuras.

La asistencia estadounidense ha potenciado las tendencias transformacionales y modernizadoras que ya estaban en marcha en Colombia —específicamente del Presidente Pastrana—.

La relación entre las burocracias de ambos países no ha estado exenta de fallas en la interlocución y problemas logísticos.

La modernización y la relación privilegiada con Estados Unidos han traído consigo un aumento de la confianza y un cambio de mentalidad entre los militares colombianos.

El gobierno del Estados Unidos debe insistir en materia de lucha contra la corrupción y protección de derechos humanos. Si bien ha habido logros, los casos de ejecuciones extrajudiciales e interceptación irregular de comunicaciones por miembros de los organismos de seguridad, obligan a fortalecer el control y la vigilancia, y asegurar que la instrucción en respeto a los derechos humanos que reciben las tropas colombianas tenga una aplicación práctica constante.

Hay que evitar el triunfalismo. Siguen siendo necesarias reformas y mejoras en la formulación de las políticas públicas de defensa. La Cámara de Representantes y el Senado deben implicarse mucho más en los debates; la apertura del sector a los civiles debe profundizarse, los espacios ciudadanos para la reflexión y participación deben extenderse.

La participación de Las Fuerzas Armadas en la Guerra contra las Drogas, ha expuesto a los organismos militares a la ingente

capacidad corruptora de las bandas narcotraficantes (Vargas, García Pinzón y Pabón: 2008, 177) y ha acentuado la orientación a los asuntos domésticos de las fuerzas militares (Pabón: 2008, 173-174). A medio plazo se debe reorientar a los Ejércitos a sus misiones tradicionales, de defensa territorial y protección de las fronteras.

Los logros en materia de seguridad de los gobiernos de Uribe no deben quedar sin continuidad. El escenario que queda ante Juan Manuel Santos es óptimo para institucionalizar y clarificar las competencias de las Autoridades políticas en la dirección de la defensa nacional. Esa institucionalización es necesaria para crear mecanismos duraderos y apartar el personalismo en la gestión que ha caracterizado el estilo de Presidente Uribe.

Estados Unidos, con el antecedente del Plan Colombia, está militarizando sus relaciones hemisféricas. El Departamento de Defensa se ha convertido en el actor protagonista de los programas de ayuda regional, en detrimento de las agencias civiles, con el riesgo de reducir las percepciones sobre el continente a una única dimensión.

## Las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz y la disuasión. El caso de Chile

---

Arturo Fuenzalida<sup>119</sup>

RESUMEN: La política de estado de Chile, en lo que a la Defensa Nacional se refiere, ha sido hecha pública en sucesivos Libros de Defensa. La última edición de 2010, ha reafirmado el planteamiento de su Modelo Estratégico definido como de Disuasión Cooperación. Bajo este concepto y en una continuación de la política de empleo de fuerzas en operaciones de paz por parte del Estado, cuya primera expresión fuera publicada en noviembre de 1996 y luego reformulada en 1999, define el empleo de fuerza nacional en un entorno conjunto y bajo mandato de la ONU o en cumplimiento de compromisos regionales. Actualmente, Chile tiene comprometido un batallón conjunto integrando la fuerza multinacional de la MINUSTAH. Aquí se puede percibir la voluntad política del Estado de emplear sus Fuerzas Armadas en un rol de cooperación regional y al mismo tiempo, se hacen visibles sus capacidades y la manifestación de la voluntad de empleo operacional, todo lo que contribuye a la disuasión. El presente ensayo ilustra cómo el empleo de las Fuerzas Armadas en operaciones de paz, particularmente con el caso en Haití, constituye una expresión patente del Modelo Estratégico Disuasión Cooperación.

---

<sup>119</sup> Contraalmirante (R) de Infantería de Mariana. Ejerció el mando del Cuerpo de Infantería de Marina entre 2005 y 2007. Oficial especialista en Estado Mayor, Magister en Ciencias Navales y Marítimas con mención en Estrategia por la Academia de Guerra Naval de Chile. Durante su carrera estuvo ligado a las Operaciones de Paz al ser UNTAT Member y posteriormente entrenador de unidades de Infantería de Marina y Fuerzas Especiales y estuvo a cargo, posteriormente, de proveer tropas entrenadas y equipadas para participar en Haití (MINUSTAH) y Chipre (UNFICYP).

"Peacekeeping is not a job for a soldier, but only soldiers can do it", Dag Hammarskjold, Secretario General de la ONU (1953-1961).

## **Introducción**

La política de Defensa Nacional, explicitada en sucesivos Libros de Defensa de 1997, 2002 y 2010 ha formulado el Modelo Estratégico como de Disuasión Cooperación. En este sentido, a través del Libro de Defensa, junto con publicar la conceptualización nacional en la acepción convencional de la disuasión, se ha transparentado el gasto militar y su estructura operativa.

Bajo este concepto, en el contexto de las Operaciones de Paz, y en una continuación de la política de empleo de fuerzas por parte del Estado, publicada en noviembre de 1996 y luego reformulada en 1999, define el empleo de fuerzas nacionales en un entorno conjunto y bajo mandato de la ONU o en cumplimiento a compromisos regionales, inicialmente para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y más tarde en operaciones de Imposición de la Paz. Actualmente, Chile tiene comprometido un batallón conjunto integrando la estructura regional de la fuerza multinacional de la MINUSTAH, que lo hace bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU.

Este ensayo tiene por propósito mostrar cómo las acciones de cooperación en el ámbito de las Operaciones de Paz contribuyen a la disuasión, llevando a la práctica el Modelo Estratégico que Chile ha explicitado es parte de su Política de Defensa.

## **Empleo estratégico**

Por mandato constitucional las Fuerzas Armadas "existen para la defensa de la patria y son esenciales para la Seguridad Nacional" (Diario Oficial de la República de Chile: 2005, 76). Consecuentemente, su empleo estratégico ha sido en el ámbito de la Defensa Nacional y se ha empleado para mantener la integridad territorial con su despliegue preventivo en el territorio nacional y eventualmente su redespliegue a Teatros de Operaciones ante un conflicto, como fuera el caso del despliegue a la Zona Austral, como reacción al caso del Canal Beagle en 1978. Histórica y doctrinariamente el empleo de las Fuerzas Armadas como medios de defensa, obedece a la estrategia militar, que uno de los teóricos más leídos y clásico como Clausewitz, al definir la

estrategia lo hace expresando que el uso del combate para alcanzar el objetivo de la guerra, es decir se ha aceptado por largo tiempo que las Fuerzas Armadas son la expresión de fuerza de un Estado en un conflicto bélico y su concepción, preparación, equipamiento, dirección-conducción y su accionar están destinados a este fin, ganar la guerra (Solís: 1997, 87).

Pero, por otra parte la evolución del Estado y de las relaciones internacionales ha ampliado el concepto de estrategia y ahora se entiende como el empleo de todos los medios y recursos nacionales para la obtención de objetivos, tanto en la paz como en conflicto, incluyendo la guerra. De aquí entonces, que hoy se acepta que las Fuerzas Armadas pueden ser empleadas fuera del país en apoyo a la política exterior. Se afirma entonces que la estrategia descansa en dos pilares fundamentales los principios y los procedimientos. Estableciéndose que los principios son inmutables, pero los procedimientos como dependen de los medios a utilizar, que están en permanente evolución son susceptibles de cambios, también permanentes. Luego, la estrategia es mudable pues uno de sus componentes básicos esta sujeto a variaciones (Solís: 1997, 88).

El imperativo del uso de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía y mantención de la integridad territorial ha sido la razón de ser de estas fuerzas. Sin embargo Chile, al llevar adelante como política de estado una estrategia de producción y un modelo exportador para permitir un avance en el desarrollo nacional, los intereses nacionales empiezan a aparecer fuera del territorio físico del Estado-Nación y la defensa de estos intereses, probablemente implicará emplear fuerzas fuera del territorio nacional, sin que necesariamente se esté en guerra con ese otro actor internacional. De aquí nace el concepto de que un ambiente internacional inseguro afectará mi seguridad, luego mi interés por participar de la recuperación de una condición de seguridad internacional aceptable, es parte del interés nacional.

Por otra parte, los compromisos internacionales pueden implicar contribuir con el uso de la fuerza en un determinado escenario extraterritorial al Estado, o por la responsabilidad de proteger que implica la seguridad humana, a la cual Chile ha adherido, lo cual también podría implicar despliegue de fuerzas sin estar en guerra o que afecten directamente la soberanía o integridad territorial.

La aparición de este nuevo escenario, implica que si ahora los objetivos han evolucionado y han variado, los medios y los procedimientos deben cambiar, consecuentemente la estrategia a emplear también. Específicamente, en los últimos 25 años, se ha

desarrollado un nuevo concepto de empleo estratégico (Martin: 2010, 30), donde la fuerza contribuye a la política exterior del Estado, a través de la cooperación internacional, lo que se ha contextualizado en el empleo de las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Paz y de la construcción de medidas de confianza mutua.

Asimismo, estos nuevos procedimientos han modificado el entrenamiento y el enfoque que tenían las fuerzas. En el modelo vigente, hasta los años ochenta, el empleo estratégico fue estrictamente defensivo, de mantención de territorio, dominó el espíritu y enfoque defensivo, de mantener el territorio. El Apoyo Logístico era en la práctica un apoyo en el terreno y en la infraestructura propia, de la Nación, donde la preparación y el alistamiento descansaba en generación de medios de reserva, que cuando hubiese conflicto, serían movilizadas tanto en recursos humanos como en lo industrial para producir el material para la guerra, de acuerdo a las necesidades. Ahora, este enfoque se ve modificado ante la necesidad de disponer de fuerzas listas para entrar en combate, ahora.

En el siguiente cuadro, desarrollado por el Dr. Jaime García (2003), en sus clases en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa<sup>120</sup>, ha traspasado el concepto de este cambio a un modelo, en el cual se puede visualizar claramente el cambio evolutivo de esos rasgos tradicionales a los de características disuasivas y cooperativas.

---

<sup>120</sup> El autor fue alumno del DPRM 2003, en el CHDS, Washington D.C., donde el Dr. Jaime García Covarrubias desarrolló la temática de Seguridad Nacional.

# Tipo de fuerza que se necesita

Cuadro del Dr. J. García C.  
Profesor del CHDS

<p><b>Rasgo Disuasivo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidad Ofensiva</li> <li>• Apoyo social</li> <li>• Adecuado desarrollo Logístico</li> <li>• Alistamiento</li> <li>• Mentalidad ofensiva (Mandos y Troja)</li> </ul>	<p><b>Protección</b></p>
<p><b>Rasgo Cooperativo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mentalidad abierta a la Globalización</li> <li>• Interoperatividad.</li> <li>• Comprensión de las Operaciones Internacionales.</li> <li>• Conocimiento de personalidad e idiosincracia de otros países.</li> <li>• Dominio de otros idiomas.</li> <li>• Simetría en la formación de cursos.</li> <li>• Preparación para integrarse a EM Combinados.</li> </ul>	<p><b>Proyección</b></p>

En este esquema simplificado, donde se enumeran algunas capacidades propias del rasgo que se espera alcanzar con el propósito, ya sea de proteger de la amenaza de un potencial adversario o de proyectar nuestras capacidades en apoyo a otro actor internacional que la requiere o a un organismo multilateral que lo ha solicitado.

De esto se puede inferir que el cambio en el empleo de las fuerzas necesariamente lleva un cambio en su constitución, preparación y formación de sus integrantes. Lo que también pasará al redefinir qué material y qué tipo de apoyo logístico se necesita en este nuevo escenario.

## Operaciones de Paz

Una operación de paz es una "operación de carácter multinacional, dirigida por una organización internacional, legítima y desarrollada normalmente bajo los auspicios de Naciones Unidas, que tiene por objeto eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacionales, empleando para ello medios pacíficos o limitando el uso de la fuerza al nivel mínimo indispensable"(Manual de Operaciones de Paz: 1995, 109).

Las operaciones de paz, en permanente evolución, actualmente aparecen como la herramienta que más ha usado la ONU, durante los últimos sesenta y cinco años, para intervenir en conflictos interestatales e intraestatales. Vemos como se ha producido una derivación de las iniciales Operaciones de Observación y Mantenimiento de la Paz, hacia las de Imposición de la Paz, al tener que dar una respuesta práctica a aquellas situaciones de conflicto cuando se ven amenazadas la paz y seguridad internacionales.

En el caso nacional, se ha resuelto participar de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y luego de las Operaciones de Imposición de la Paz (OIP). También se ha explicitado esta política de empleo en el Libro de la Defensa Nacional (2010, 184), al expresarse que, "Chile es un país que privilegia el derecho sobre la fuerza y respeta, en consecuencia, el ordenamiento jurídico internacional que norma el empleo de la última. Por lo mismo, Chile ha decidido disponer de un poder militar capaz de cumplir satisfactoriamente las definiciones hechas sobre su empleo en la política de defensa nacional: legítima defensa, disuasión y cooperación internacional".

Desde la fundación de la ONU la participación nacional en las actualmente denominadas Operaciones de Paz, se llevó a la práctica con Observadores Militares – UNMO (por ejemplo: en la UNMOGIP en India y Pakistán y en la UNTSO en el Medio Oriente). Mas tarde, con el término de la Guerra Fría se envía tropas en Pequeñas Unidades (por ejemplo: a la UNTAC, Camboya) y apoyo especializado (por ejemplo: transporte aéreo a Irak, en la UNSCOM). A partir de la dictación de la política en noviembre de 1996, se incrementó el interés en la participación nacional y se comprometen fuerzas policiales – UNCIVPOL (por ejemplo: Carabineros a la UNMIBH, Bosnia y Herzegovina) y transporte aéreo (por ejemplo: sección de helicópteros a UNTAET, el Timor Oriental).

Posteriormente, en el ámbito del Capítulo VII de la Carta, se despliegan policías y militares a Kosovo y en el año 2004, se despliegan fuerzas a Haití. Este ha sido el mayor cambio en la política de empleo de fuerzas, que en la práctica constituye una intervención militar en otro Estado, que ha sido legitimada por la decisión multilateral del Consejo de Seguridad y de la conformación de una fuerza multinacional.

Este nuevo escenario ya considerado en la política de defensa, se establece que "la conducción de la defensa no se limita a la conducción de la guerra, ya que el empleo de la fuerza es una

herramienta que no sólo puede considerarse para su empleo en un conflicto armado, sino para una gama de situaciones de carácter internacional que pueden afectar la seguridad exterior del país o para la cooperación internacional, incluidas las operaciones de paz" (Ministerio de Defensa Nacional: 2010, 124).

De ahí entonces que nuestro país declare que, "Será también función de la defensa nacional cooperar a la mantención de la paz y estabilidad internacionales, mediante su participación en operaciones multinacionales, de acuerdo al interés nacional" (Ministerio de Defensa Nacional: 2010, 125).

## **Disuasión**

Dentro de la conceptualización político estratégica nacional se ha aceptado la disuasión con la orientación dada en Francia por el general André Beaufré, su acepción es tan amplia que abarca la disuasión nuclear, sin que Chile tenga esta capacidad. Desde esta perspectiva, la estrategia total como concepto se define "como la elección de los medios tendientes a alcanzar los objetivos de la política" (Beaufré: 1973, 41). De ella se deduce que en un sentido positivo es la estrategia de la acción y en uno negativo es la estrategia de la disuasión (Beaufré: 1973, 27). Se acepta que "la disuasión es tan antigua como la guerra. Su fin consiste en evitar que el enemigo inicie una agresión o acción. Se paraliza la iniciativa adversaria por la amenaza de desencadenar represalias hipotéticamente más perjudiciales que los posibles beneficios a lograr o, también, hacerle perder su fe en la victoria" (Solís: 1997, 106)

Después de la caída del Muro de Berlín y el denominado fin de la Guerra Fría, se ha aceptado que la Disuasión Nuclear ya no es tal, ya que sus actores hoy no son los mismos y si algún estado o actor no estatal con capacidad nuclear o de armamento nuclear no se siente afectado por la represalia del empleo de esta arma, la disuasión no va a funcionar (Kulger: 2002, 1).

De regreso al plano convencional, se puede decir que la disuasión entre estados se mantendrá en la medida que se mantenga con actores convencionales, es decir manteniendo como método la guerra simétrica. En este caso la disuasión será el antónimo de la persuasión, la cual promueve o fomenta un curso de acción (Kulger: 2002, 1), es decir se disuade cuando se le advierte al oponente o se le induce a no hacer algo.

Al respecto el Libro de la Defensa Nacional (2010, 185), indica que este concepto comprende tanto un efecto como la acción que

la causa: "Como efecto, la disuasión corresponde a una dimensión psicológica y subjetiva que se produce en un potencial adversario. Es decir, la disuasión no pretende paralizar toda acción contraria al interés nacional, sino generar en el potencial adversario la convicción de que el costo de interferir coactivamente contra intereses vitales propios será mas alto que los beneficios por obtener".

De aquí entonces que se pueda afirmar que la disuasión es la estrategia de un actor estatal para inhibir a un potencial adversario de usar coactivamente su fuerza contra los intereses vitales propios e inducirlo a que adopte otras acciones no coactivas (Ministerio de Defensa Nacional: 2010, 186):

"Como acción, la disuasión es susceptible de ser materializada por medio de la estrategia de un Estado para conseguir el efecto descrito anteriormente. Esto permite concebir un objetivo o propósito y la forma de materializarlo. Por lo mismo, una estrategia de esta naturaleza deberá focalizarse en el desarrollo de capacidades nacionales y, particularmente, las de carácter militar. Ahora bien, en la estrategia que defina, el Estado asigna fundamentalmente, aunque no exclusivamente, funciones al sector defensa y al sector de las relaciones exteriores".

Lo que implica que no se puede disuadir sin poseer una fuerza militar creíble, ya que, en última instancia, solo se disuade en virtud de la estatura político-estratégica que el país haya logrado alcanzar.

Como consecuencia de lo anterior, la disuasión contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, ya que a través de su efecto se convence a los actores en conflicto de que no recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de controversia grave.

Respecto del Modelo Estratégico, donde la disuasión va aparejada de la cooperación, podría interpretarse que son extremos de espectro donde quien usa la fuerza solo amenaza con el uso de fuerza o ayuda al otro actor en potencial conflicto. Conceptualmente, el Libro de Defensa (2010, 187) explica esta virtual dicotomía, al expresar que:

"Sin embargo, disuasión y cooperación no sólo son compatibles, sino que coexisten. La disuasión

favorece soluciones que no son de fuerza en caso de conflicto y es, precisamente, la estabilización de las relaciones entre los Estados la condición que permite entablar relaciones de cooperación. Por otra parte, cuando dos o mas países participan en una acción de tipo cooperativa entre ellos, cada uno adquiere una visión de las capacidades de los otros que, en el caso de ser positiva, se plasma en un efecto dilusivo".

En estos términos, la disuasión ha conservado su definición clásica y es válida como una estrategia, en el largo plazo, donde su práctica significa desarrollo de fuerzas y un esfuerzo nacional. Es una estrategia cara, pero en combinación con otras estrategias parece ser una herramienta útil y vigente para la Estrategia de Defensa (Kulger: 2002, 8).

En paralelo se ha desarrollado una política de empleo de Fuerzas, la cual ha privilegiado la cooperación internacional, para esto se han implementado Medidas de Confianza Mutua con sus vecinos y se ha firmado Acuerdos de Defensa con veintiocho países y dos Organizaciones Internacionales (Ministerio de Defensa Nacional: 2010, 184).



Todo lo anterior, ha quedado explicitado en los tres Libros de Defensa, con el propósito de hacer más transparente los intereses nacionales y disminuir las percepciones de amenaza hacia otros actores.

Volviendo al concepto de la disuasión al revisar el caso de la participación en Haití, se pueden inferir algunas conclusiones al respecto.

Esta decisión de participar demostró la voluntad de estar presente en la solución de un problema dentro de la región, la cual afecta al país tangencialmente<sup>121</sup>. La fuerza de la decisión fue el espíritu y compromiso de la cooperación regional.

La iniciativa de estar presente en la primera fase de esta misión, en la etapa inicial bajo el Mandato del Consejo de Seguridad pero integrado a una Fuerza Multinacional bajo el control operacional de los Estados Unidos, fue la primera experiencia en este tipo de operaciones. La Fuerza Militar que se desplegó lo hizo en un breve plazo<sup>122</sup> y su visibilidad fue alta.

Más tarde, a partir de junio de 2004, bajo el control operacional de la ONU, integrando la MINUSTAH, se estructuró un Batallón Conjunto y una Unidad de Transporte Aéreo Conjunta, además de una Compañía de Ingenieros Combinada con Ecuador. Esta segunda etapa, aún en ejecución, se realizó en paralelo con una Batallón Argentino y una Compañía de Perú.

Durante estos años, se ha demostrado las capacidades operacionales y logísticas de las Fuerza Armadas chilenas. Esto se ha comprobado, en lo operacional, con la acertada y oportuna reacción ante una emboscada de antisociales, en el período pre-eleccionario de 2005, cuando en un punto crítico un vehículo en patrullaje fue emboscado y atacado con armas largas, recibiendo el vehículo más de cincuenta impactos y resultaron solo dos heridos y los atacantes huyeron por la pronta y efectiva contraemboscada ejecutada. En lo logístico, se ha comprobado con el alto grado de disponibilidad del material motorizado y de apoyo a las

---

<sup>121</sup> Se ha argumentado que la paz y estabilidad en esa parte del Caribe podría afectar el normal y libre tránsito del tráfico marítimo a través del Canal de Panamá, del cual Chile es uno de sus usuarios más importantes y lo que afectaría negativa y directamente en la capacidad para acceder oportunamente con los productos nacionales a los mercados.

<sup>122</sup> El 1 de marzo de 2004, el Presidente Ricardo Lagos le dispuso al Comandante en Jefe del Ejército, general Juan Cheyre E., el despliegue de un contingente de más de trescientos militares a Haití, dispositivo que se materializó en cuarenta y ocho horas. Véase Guzmán (2005, 49).

instalaciones, como con la certificación del estado del material, que en definitiva asegura el reembolso de la ONU<sup>123</sup>.

La credibilidad de una potencial capacidad está dada porque en la acción de una fuerza se muestra esa capacidad y porque en la mente del actor externo se forma la convicción creíble de ella. En consecuencia, para que se perciba como tal debe verse y mostrarse su efectividad. En el accionar diario en Haití, en el Sector del Batallón Chile, se esta materializando esa visibilidad.

Si a lo anterior se suma la evaluación externa, que significan las inspecciones de la ONU, de acuerdo a la modalidad de empleo, inspecciones, y que esas evaluaciones estén satisfactorias, que representan las autorizaciones para recibir los reembolsos por concepto de leasing, se va comprobando que no solo parecen efectivas, sino que lo son.

Como un elemento adicional, para reafirmar la credibilidad en el instrumento militar, se pueden mencionar las visitas extranjeras, las que desde su particular perspectiva pueden apreciar el alistamiento operativo; la moral de la tropa; la disciplina y estándares nacionales: estado del equipamiento y su operatividad; haciendo sus propias evaluaciones y apreciaciones sobre el nivel de alistamiento de la Fuerza.

Considerando que la disuasión es la percepción del que recibe el efecto, más que la acción propiamente tal, todas las exteriorizaciones de las capacidades y su valoración por terceros, otras Fuerzas Armadas y la ONU, que se ejecutan para cumplir con los compromisos y al mismo tiempo para cumplir en mejor forma la tarea operacional en la misión, son sin dudas las que afectarán la percepción de aquellos sobre los cuales se pretende generar el efecto disuasivo en los planos estratégicos y políticos.

Por ultimo, en este caso la decisión de disponer el despliegue de las fuerzas chilenas a Haití se puede ver la voluntad política del Estado de emplear sus Fuerza Armadas en un rol de cooperación regional y que el estar expuestas y visibles a otras fuerzas armadas de la región permite mostrar efectivamente sus capacidades operacionales, de alistamiento y logísticas, y al mismo tiempo, la voluntad de su empleo, son evidencias de las acciones y circunstancias que en la práctica contribuyen en forma real a la materialización de las acciones tendientes a lograr la disuasión.

---

<sup>123</sup> De acuerdo al Manual COE, periódicamente se inspeccionan los equipos que se encuentra en leasing, como es el caso del material del Batallón Chile.

Finalmente, la frase de Dag Hammarskjold con que se inicia este ensayo, con lo expresado precedentemente queda comprobada. Las relaciones entre estados cuando se ha visto interrumpida por métodos pacíficos y se ha recurrido a la fuerza, en muchos casos ha obligada la intervención de la ONU, quien lo ha hecho a través de medios militares de sus estados miembros, contribuyendo en la mayoría de los casos a retrotraer la situación al inicio y cooperando a restablecer la paz y seguridad.

### **Conclusiones**

El cambio en la política exterior al participar de las Operaciones de Paz con fuerzas militares demuestra la voluntad política del Estado, en sucesivos gobiernos los últimos veinte años, de emplear sus Fuerzas Armadas en un rol de cooperación regional. La visibilidad y exposición a otras Fuerzas Armadas de la región permite mostrar efectivamente sus capacidades operacionales y al mismo tiempo, la voluntad de su empleo, lo que en la práctica contribuye en forma real a materializar la disuasión. Adicionalmente, el trabajo conjunto se ha visto potenciado y el combinado favorecido, lo que favorecería cualquier trabajo combinado y conjunto, como es la iniciativa de la Fuerza Conjunta Cruz del Sur.

# La ampliación del concepto guerra y la redefinición de violencia. Los elementos diferenciadores de la guerra irrestricta

---

Cristián Faundes<sup>124</sup>

**RESUMEN:** El presente texto refleja uno de los resultados esenciales de un estudio efectuado por el autor sobre la Guerra Irrestricta y la Guerra Total. El objeto del trabajo principal ha sido definir y diferenciar los tipos de guerra. El método aplicado consiste en un análisis conceptual de carácter cualitativo con el fin específico de determinar las particularidades de cada forma de guerra, específicamente en las definiciones de los conceptos "guerra" y "violencia". Del estudio se desprende que estos tipos de guerra se diferencian en su base, en la misma concepción que tienen del fenómeno social en que se libra un conflicto de manera violenta.

## Introducción

El presente escrito es resultado de un estudio sobre la Guerra Irrestricta que ha sido abordado por el autor con el objetivo de conocer las características esenciales de la propuesta formulada por Liang y Xiangsui a fin de diferenciarla de la Guerra Total. En aquel trabajo se identifica una serie de elementos diferenciadores que, a juicio del autor, permiten vislumbrar la posibilidad que estemos ante un nuevo modelo para entender la guerra.

---

<sup>124</sup> Cristián Faundes es Magíster en Seguridad y Defensa mención Política de Defensa y Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Magíster en Ciencias Militares mención Conflicto y Negociación Internacional por la Academia de Guerra del Ejército; Graduado de Estrategia y Política de Defensa y Curso Avanzado de Política de Defensa por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS); Periodista, Licenciado en Información Social por la Universidad Católica de Chile. Correo electrónico: cgfaundes@gmail.com

A fin de entregar a los editores de este libro un apunte coherente en un espacio limitado, el autor ha optado por abordar los elementos que a su juicio constituyen los diferenciadores críticos entre la Guerra Total y la Guerra Irrestrita. La importancia del estudio radica en que es esencial comprender la redefinición de la guerra y la ampliación del concepto violencia para poder asimilar a cabalidad las dimensiones de esta nueva perspectiva estratégica que desarrollan Liang y Xiangsui.

### **Los avances tecnológicos y la redefinición de *violencia***

La defensa de un país se estructura en función de las amenazas externas, ante la posibilidad que sea desafiada la soberanía del Estado sobre el territorio o parte del mismo y para preservar la sobrevivencia del Estado nación. En este contexto, la guerra, entendida como la expresión más extrema de la violencia, se concibe como un instrumento de la política y obedece a ella en función de los fines políticos.

Tradicionalmente hemos asociado a la guerra con el empleo de las fuerzas militares, en función de que la guerra entendida como la expresión máxima de la violencia ha implicado el derramamiento de sangre y la capacidad de destrucción. Hasta ahora entendemos que el instrumento militar es constitutivo de la guerra, dicho de otro modo, no se expresaría el fenómeno social guerra sin que concurra en ello la fuerza militar. En relación con lo anterior es que las Fuerzas Armadas se sustentan y equipan acorde con la amenaza o las amenazas identificadas, pero esencialmente respecto de la relación entre la estructura de fuerzas y la visión político-estratégica del Estado.

En este punto es necesario considerar que la dinámica de cambios en el escenario estratégico mundial de los últimos treinta años ha sido más acelerada que nunca antes. En gran medida ello se debe a los avances tecnológicos y su compenetración con el desarrollo de armas, pero también en la inserción de la tecnología en todos los usos de la humanidad; a la vez que se expanden sus beneficios de la mano de la proliferación de soportes digitales en los distintos ámbitos de la existencia humana, aumenta la dependencia de éstos. En forma paralela se han identificado maneras de contrarrestar aquellos beneficios. El elemento común es el lenguaje binario, su expansión es la que otorga oportunidades de hacer daño a quienes lo deseen.

Lo anterior amplía las perspectivas para ejercer violencia, en la medida en que el derramamiento de sangre deja de ser un

elemento constitutivo de la misma. El nuevo enfoque es aplicable incluso en una situación de guerra (expresión más extrema de la violencia) en que se pueden emplear medios distintos a los militares para enfrentar una lucha, ya que actualmente los medios no militares pueden ser tan efectivos, o incluso más, que los elementos militares de lucha. Como consecuencia, el concepto guerra es también ampliable en estos días.

Un tema de fondo es que la capacidad de hacer daño con medios no militares va acompañada de un cambio en que se abandona la cultura de la destrucción. Las corrientes favorables al respeto a los derechos humanos, el derecho a la vida, un renovado sentido de responsabilidad por la preservación de la naturaleza van de la mano con el desarrollo de armamentos "inteligentes" que disminuyen el daño colateral por su precisión, o simplemente no destruyen, sino que permiten controlar a un adversario. Lo clave es que el rival pierda la voluntad de lucha.

A la luz de lo anterior, es posible interpretar entonces que la redefinición de violencia y la ampliación del concepto guerra implican un cambio en las necesidades de defensa del Estado y los medios necesarios para procurarla.

Aunque la guerra sigue siendo un fenómeno social cuyo elemento básico es la compulsión por alcanzar un objetivo determinado, la redefinición de la violencia implica dos cambios profundos: el objeto y los medios de la guerra. Se trata de un cambio conceptual que altera el marco de percepción para evaluar el escenario estratégico.

## **Los medios y el objeto de la guerra**

De acuerdo con la conceptualización clásica "la guerra es un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario". Para Clausewitz (1983) la guerra tiene una naturaleza total, plasmada en el concepto Guerra Total. Cabe destacar que existe una naturaleza objetiva y una subjetiva. La naturaleza objetiva de la guerra obedece a sus tres fuerzas o tendencias –violencia y odio, azar y probabilidad, y razón o política–, mientras que la subjetiva se refiere a las formas de representación –en la guerra total: gobierno, ejército y pueblo–<sup>125</sup>. El autor aclara que la fuerza física

---

<sup>125</sup> Algunos traductores se refieren a la "violencia" y otros a la "fuerza", consideramos que el segundo concepto es más preciso debido a que la "violencia" no es un instrumento propiamente tal sino que una cualidad

constituye el medio para librar la guerra, mientras que el objeto es imponer la voluntad al enemigo. Esta definición se ha utilizado para abordar el fenómeno social guerra desde la era de Napoleón. Según Liang y Xiangsui, el único cambio que registra la práctica de la guerra desde la era napoleónica hasta 1991 es el incremento continuo en la letalidad y capacidad destructiva de los medios militares. Los autores sostienen que después de la Guerra del Golfo de 1991 la práctica de la guerra toma un nuevo camino con la introducción de armas guiadas de precisión, armas no letales, y de armas no militares, elementos que transforman la función de la guerra (Liang y Xiangsui: 2002, xx), lo que implica que la guerra se expresará de formas en que no estamos familiarizados Liang y Xiangsui: 2002, xxi). Como consecuencia, a su juicio, se vería modificada la naturaleza misma de la guerra. Aunque Liang y Xiangsui no profundizan respecto de la "naturaleza de la guerra" es posible interpretar que se refieren a un cambio en la naturaleza subjetiva, es decir de la forma en que se representan las tres fuerzas o tendencias (Faundes: 2010).

Actualmente se altera la definición de la guerra en términos de objetivos y medios, según Liang y Xiangsui, empleando todos los medios, incluyendo la fuerza, armada o no armada, militar y no militar, y medios letales y no letales para obligar al enemigo a aceptar los propios intereses (2002, xxii). Es decir, que ahora el objeto de la guerra es controlar al adversario a fin de que satisfaga los intereses propios. En cuanto a los medios, son todos los concebibles en función de un objetivo determinado por la política, sean militares o no militares, letales y no letales, correspondientes a la fuerza armada y a la fuerza no armada. Con todo, la guerra no desaparece, solo ocurre una reducción relativa de violencia militar, pero al mismo tiempo aumenta el ejercicio de otros tipos de violencia: política, económica y tecnológica, con ello la guerra no pierde su carácter cruel y brutal. De este modo el instrumento "guerra" se adapta al abandono de la cultura de la destrucción y amplía su ámbito de acción según veremos a continuación. Es necesario destacar que como consecuencia de este cambio, la "victoria" se entiende de otro modo: no se trata de conquistar territorio hostil sino que de controlar a un actor para que satisfaga los propios intereses.

Para profundizar brevemente respecto de este cambio, y entendiendo que toda guerra se enmarca en una situación de

---

o un efecto que deriva de una acción. En este sentido seguimos la línea de Howard y Paret (1989, 75).

conflicto –según la teoría de conflicto–, se hace pertinente contrastar los puntos de vista de Beaufré (1965) con los de Liang y Xiangsui.

En plena Guerra Fría, en tiempos en que la destrucción mutua asegurada era una realidad posible de la mano de la disuasión nuclear entre ambas superpotencias y sus respectivos aliados, Beaufré concibe que las fuerzas del poder nacional –diplomática, económica, lo político– se pueden emplear para prevenir una escalada que derive en una lucha armada. Es decir, que Beaufré al conceptualizar la estrategia indirecta aplica una perspectiva para evitar que la guerra sea el instrumento de la decisión, y con ello evitar un holocausto nuclear. Sin embargo, desde su perspectiva, es el poder de las armas lo que otorga el sustento a la aplicación de una estrategia indirecta, concretamente en la capacidad disuasiva que otorga libertad de acción; de allí la complementariedad entre la estrategia directa y la indirecta.

En cambio, en tiempos en que predomina una cultura de la no destrucción, y se cuestiona la capacidad de la guerra convencional para conseguir los objetivos de la política (Creveld: 2004), Liang y Xiangsui cambian el parámetro, en vez de evitar la guerra, proponen librarla con otros medios distintos a los militares. En síntesis, mientras Beaufré incita a aplicar los medios no-militares para evitar la guerra, y en paralelo plantea que la guerra se mantiene en el dominio de lo militar, Liang y Xiangsui abren la posibilidad a emprender la guerra sin armas de fuego, con medios y métodos no-militares, aunque no descartan la posibilidad de utilizar los elementos militares si es necesario.

No se altera el hecho que en situación de conflicto y guerra lo determinante es la política y las decisiones por medio de las cuales se concibe la estrategia y los mecanismos operativos para llevarla a cabo. Esta permanencia es esencial para entender que desde la perspectiva de la Guerra Irrestricha se abre un abanico de nuevas opciones a la dirigencia política de un Estado, a los conductores político-estratégicos.

Como consecuencia del planteamiento que formulan Liang y Xiangsui al conceptualizar la Guerra Irrestricha, la fuerza militar deja de ser el elemento constitutivo de la guerra per se, entonces se puede librar una guerra obviando el instrumento militar. Como ahora es posible producir daño aplicando una violencia política, económica y diplomática, entre otras, los medios militares dejan de ser los principales de la guerra... constituyen un medio más. De este modo se abre un abanico de opciones al conductor político-estratégico, opciones que antes no tenía debido a que se

consideraba que la guerra se libraba con los medios militares con apoyo de los demás ámbitos de acción. Una guerra política, económica, diplomática se puede librar de manera subrepticia, no declarada. Sin que lo note, un adversario puede ser objeto de acciones que causen daño, siendo atacado por medios no militares, en función de un objetivo estratégico.

### **El empleo de medios no militares en la guerra y la intensidad de conflictos**

El empleo de medios no militares en una guerra junto con la ampliación del concepto violencia –que se puede hacer daño sin derramamiento de sangre– exige que nos aproximemos de una manera distinta a lo que tradicionalmente conocemos como la intensidad de conflictos. La pregunta es cómo medir el daño, cómo cuantificarlo. Un atacante tiene que determinar cuánto poder debe ejercer y con qué ámbitos de acción para romper la voluntad del adversario, mientras que el agredido tiene que determinar cuándo es un objeto de agresión y en qué medida.

Tradicionalmente se cuantifica la intensidad de un conflicto de acuerdo con las señales diplomáticas tendientes al rompimiento de relaciones –o mejoría de las mismas con acuerdos, intercambios y conversaciones– y el nivel de empleo o compromiso de los medios militares –llamado de los reservistas, movimiento de tropas, traspaso de las fronteras, empleo de armamentos, choques de armas, entre otros–. Los métodos tradicionales para medir la intensidad de un conflicto sirven solo para luchas que se expresen de manera convencional o para medir la etapa convencional de una guerra irrestricta. No se han desarrollado aún métodos para medir la violencia económica, diplomática y política en el marco de la guerra irrestricta. Según explica Akst (2009, 417), la conceptualización de la guerra irrestricta ha provocado un cambio en la naturaleza del conflicto al punto que ya no es posible analizar los conflictos de la misma manera en que se hacía antes. Crossett y Kerman (2006) refuerzan esta idea cuando señalan que los métodos y técnicas actuales de análisis son insuficientes para medir el éxito de tácticas y sistemas en un marco de guerra irrestricta.

Las dificultades para emprender el análisis tienen como consecuencia dos problemas en extremo significativos que afectan no solo a la investigación académica, sino que en términos prácticos, la evaluación de la situación de seguridad y específicamente el entorno estratégico:

- Establecer cuándo un actor está siendo efectivamente atacado.
- Identificar claramente a un enemigo que esté librando una guerra.

Esto último es más significativo de lo que parece en primera instancia, por ello es necesario destacarlo. Nuevamente, el trasfondo lo provee la tecnología. Es posible perpetrar un ataque sin mayor despliegue de medios (económicos y humanos) y sin necesidad de exponerse. En el nuevo paradigma, el soldado es digital, siendo el *hacker* el más destacado, quien desde un computador puede perpetrar ataques directos al centro neurálgico del adversario, haciendo un golpe estratégico a partir de una maniobra táctica. La expansión del lenguaje digital elimina la profundidad estratégica y expande las posibilidades de hacer daño a un bajo costo. Lo anterior abre la posibilidad de atacar en la oscuridad. De este modo, se abren las perspectivas para que cualquier agrupación que tenga la voluntad, los medios necesarios y un esquema de organización disciplinado emprenda una guerra en contra de un Estado u otra entidad rival.

### **Un nuevo enfoque de la seguridad**

Se puede desprender que en este cambio de escenario el instrumento militar deja de ser un elemento constitutivo de la guerra, también el hecho que las amenazas militares han dejado de ser los factores principales que afectan el entorno estratégico. Es decir, que la ampliación del concepto guerra y la redefinición de la violencia se relacionan con la ampliación del concepto "seguridad".

Según Buzan y otros, la definición clásica de seguridad internacional tiene una agenda distintiva conforme a una visión militar-política relativa a la sobrevivencia (1998, 21). Esta perspectiva ya no responde al escenario actual que se caracteriza por la existencia de un amplio rango de amenazas que sobrepasan el ámbito de lo militar. El cambio en la percepción de amenazas exige ampliar la visión para enfrentar la problemática de la seguridad. En este contexto, Liang y Xiangsui proponen reemplazar el tradicional concepto de dominio territorial a una perspectiva de dominio de intereses, para pasar desde la "sobrevivencia" a los "intereses" como concepto rector de la seguridad.

La visión ampliada de la seguridad trae consigo una serie de complicaciones en cuanto a los objetivos así como a los medios y métodos para lograrlos. Al menos implica el ajuste de la estrategia nacional para cumplir con los objetivos de la seguridad nacional, es decir, aquello que generalmente se denomina la gran estrategia, más allá de las estrategias militares e incluso las estrategias políticas.

## **Conclusiones**

Es posible señalar que Liang y Xiangsui provocan un cambio crítico en el pensamiento estratégico y la concepción del escenario estratégico en sí al conceptualizar la Guerra Irrestricta. La base de este cambio se podría situar en la ampliación del concepto "guerra" y la redefinición del concepto "violencia".

Las dos modificaciones conceptuales implican un distanciamiento esencial entre la Guerra Irrestricta y la Guerra Total. Queda como inquietud académica determinar si es que el modelo propuesto por Liang y Xiangsui responde a la situación estratégica contemporánea y si es que sirve de mejor manera que el marco de la Guerra Total para comprender el entorno y anticipar los hechos.

El nuevo enfoque conceptual provoca cuestionarnos desde un punto de vista práctico la estructura de fuerzas, el modo de empleo y el mecanismo utilizado para diagnosticar las amenazas del entorno estratégico.



### **3. LAS FUERZAS ARMADAS Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO**

## Diplomacia Militar: un concepto emergente en las relaciones civiles militares internacionales

---

Cristian Garay Vera<sup>126</sup>

RESUMEN: Hasta el momento las relaciones civiles-militares se comprendían dentro del Estado y no fuera de éste, al describir la naturaleza dinámica y multivariada de interacciones entre diferentes actores sociales y las instituciones armadas. De modo colateral, también incluían el tema del control civil y el de las elites militares tanto como élites en sí mismas, como en cuanto sus relaciones con otras elites similares. Recientemente en Estados tan diversos como el chino, el venezolano y el español, se ha popularizado la expresión "diplomacia militar". Esto puede ser una fuente de reflexión en tanto al producirse la subordinación de lo militar a lo político en América Latina, y la coordinación entre la Política Exterior y la de Defensa, las actividades militares pueden ser conceptualizadas en una dimensión no agresiva de cooperación internacional y de relacionamiento con actores estatales y no estatales a través de sus Fuerzas Armadas. Para el estudio de las relaciones civiles-militares la diplomacia militar representa pues un reto, ya que extrae a éstas del ámbito interno y las proyecta al externo, sin dejar de subrayar que se da en la intersección de las relaciones internacionales y las relaciones civiles-militares propiamente tales.

---

<sup>126</sup> Doctor en Estudios Americanos con mención en Relaciones Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Doctor en Historia por la Universidad nacional de educación a Distancia (Madrid). Licenciado y Magister en Historia por la Universidad de Chile. Profesor Asociado de la USACH. Autor de más de 60 artículos especializados y varios libros. Se especializa en Relaciones Internacionales, Historia de las Relaciones Internacionales y Seguridad y Defensa.

## Introducción

La recomposición de las relaciones civiles-militares excede con largura el tema interno y se proyecta como esquema subordinado al control político al plano exterior. En puridad esto no sería novedad, dado que en distintas épocas y escenarios el poder militar ha servido como dimensión del poder duro político-militar. Lo novedoso sería su uso como parte de los atributos de prestigio exterior *blando* –siguiendo la conceptualización de Nye–, es decir asociando ciertas variables culturales a la actividad de las Fuerzas Armadas en el exterior.

Por otro lado no faltan objeciones ni confusiones. ¿Cómo se puede hablar de Diplomacia Militar, toda vez que en numerosos Estados el monopolio de las armas inhibe participar de decisiones políticas? Contestaríamos que lo que no podría ser es que la diplomacia militar fuera una diplomacia paralela. Hay que tener en cuenta que como dice Raymond Aron (1963) los medios militares sirven a la Estrategia si están en función de operaciones militares, pero en un escenario de paz, estos debieran formar parte de la panoplia de medios diplomáticos. Esto se ha estudiado precedentemente para el papel naval en la diplomacia (Booth: 1980). Aunque diferimos de esta "diplomacia" naval sea más naval y agresiva que diplomacia, pues se refiere muchas veces al uso agresivo, de poder duro –por algo se hablaba de la "diplomacia de las cañoneras"–, un viejo paradigma más que algo "nuevo" en las relaciones internacionales y por cierto que no toca a las relaciones civiles militares.

Para que se constatará un nuevo paradigma tendríamos que pensar que la diplomacia militar sería diplomacia en términos civiles, pensada para complementar y subsidiar la diplomacia formal, subordinada a esta última, y además tendiente a reformar algunas tareas del ámbito castrense en términos de ayuda humanitaria, contactos amistosos, etcétera, que no deben confundirse con las medidas de confianza mutua<sup>127</sup>, los ejercicios combinados, o algunas clásicas misiones de apoyo al desarrollo en los países latinoamericanos *ad intra* aunque si *ad extra*<sup>128</sup>.

Es indiscutible que la Diplomacia Militar es una proyección de la política exterior, y sirve a sus propósitos cuando los militares

---

<sup>127</sup> Sobre este asunto véase Rojas (1995) y Cheyre (2000).

<sup>128</sup> Obviamente si son al interior de la sociedad pierden su carácter de diplomacia militar que es hacia fuera, en cambio, siendo materialmente lo mismo al exterior cambian su finalidad y su naturaleza.

realizan actividades que son extensiones de las políticas exteriores. Como dice Ramírez (2007, 107-108): "En primer lugar se debe establecer que la diplomacia militar es un instrumento de la política exterior de los Estados, en el desarrollo de su política internacional, ya sea hacia los países limítrofes, de la región o a nivel planetario". Por consecuencia obvia dado que las Fuerzas Armadas son un instrumento del Estado, la diplomacia militar consecuentemente es la proyección de los intereses nacionales, y en consecuencia se inscriben en su política exterior. De hecho, Estados como China Popular y España ya tienen conceptualizada a ésta, pero restringidas a los contactos con otros Ejércitos y Venezuela que la extiende más allá a contactos con la población civil se trata de sectores convergentes con la ideología oficial del Estado promotor de dicho acercamiento<sup>129</sup>.

El rango de las acciones de diplomacia militar para China Popular y España –dice Ramírez (2007)– abarca materias que oscilan entre la cooperación militar y el diálogo. Desde visitas y reuniones de Ministros de Defensa y Comandantes en Jefe; de oficiales de alta graduación; visitas a instalaciones y unidades militares; intercambio académico en institutos militares; entrenamiento militar combinado; intercambio de experiencias de misiones de paz; participación de observadores militares en maniobras; investigación científica en el ámbito de la defensa, hasta aspectos nuevos sobre narcotráfico y terrorismo; y cooperación durante los desastres naturales en labores de rescate.

Del elenco citado por el estudioso venezolano hay un cruce entre las medidas de confianza mutua y la cooperación militar propiamente tal, pues de las visitas y acciones de conocimiento institucionales se pasa a la participación combinada en ejercicios militares, y hay un débil énfasis en aspectos nuevos o de contacto con la población (que a veces están comprendidos dentro de las misiones de paz de Naciones Unidas). Incluso para el caso chino, de los cuatro niveles identificados por Gunnes (2006, 2), esto es i) *strategic-level activities*; ii) *regional activities*; iii) *Professional military education exchanges*; y iv) *cooperation with other nations in non-traditional*

---

<sup>129</sup> *China's Military Diplomacy*, disponible en: [weeklystandard.com/weblogs/TWSFP/2007/05/chinas\\_military\\_diplomacy.asp](http://weeklystandard.com/weblogs/TWSFP/2007/05/chinas_military_diplomacy.asp); Diplomacia Militar China, 21.05.2007, disponible en: <http://www.china.org.cn/spanish/sp-sz2005/dwgx/dw-js.htm>; Directiva de Defensa Nacional de España (2004), disponible en: [www.mde.es/descarga/ddn\\_2004.pdf](http://www.mde.es/descarga/ddn_2004.pdf)

*areas*. De éstos sólo el último puede asociarse con un cambio de paradigma.

Pero, más allá de los rangos que establecemos, hay que observar que está presente la dimensión de prestigio del accionar de las instituciones militares. Por la diversidad de fuentes no obtenemos las mismas respuestas frente a la Diplomacia Militar, hecho acentuado quizás por la diversidad de poblaciones elegidas: un Estado autoritario de economía centralizada, otro de partido único pero de libre mercado, y uno democrático clásico con pluralismo político y mercado libre. Pero esto que es una debilidad se transforma en una fortaleza si observamos que entonces se trata de un proceso en expansión capaz de presentarse lo mismo en sociedades democráticas como no democráticas, lo que introduce algunas incómodas preguntas a la Política Comparada que siempre ha querido restringir sus estudios al ámbito de la "normalidad" del régimen democrático electivo y representativo.

### **El paradigma venezolano**

La política exterior venezolana presenta formalmente una estrategia bifocal al dirigirse a pueblos y Estados. En el punto décimo de uno de sus capítulos sobre política exterior el *Nuevo Mapa Estratégico* (2004) postula impulsar el "nuevo sistema multipolar internacional". En sus objetivos específicos se manifiesta que se debe "Continuar articulando la red internacional de apoyo a la revolución bolivariana"; "Mejorar la imagen internacional de la república e incrementar el apoyo ciudadano e institucional en el exterior"; "profundizar la democracia participativa y protagónica como modelo de Estado y proyectarlo al continente y al mundo"; y "Fortalecer los procesos de integración latinoamericana" (*El nuevo mapa estratégico. 12 y 13 de noviembre de 2004*: 2004). Estas ideas son ratificadas en el programa denominado *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista 2007-2013* (también conocido como PPSN o Plan).

En efecto, en su acápite "VII. Nueva Geopolítica Internacional", establece varios objetivos que son especialmente dirigidos a América del Norte, Caribe y Centro América, América del Sur y África, toda vez que las relaciones con Europa Occidental, China Popular, Irán, Rusia, Bielorrusia y otros son concebidos interestatalmente, en el sentido de una alianza político y militar. En el *Plan* se distinguen algunos objetivos que se incluyen dentro de la Diplomacia de los Pueblos (*Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, 2007-2013*: 2007, 45):

- 1) "La profundización de la amistad, confianza y solidaridad, para la cooperación y coexistencia pacífica entre los pueblos", y
- 2) "Profundización del intercambio cultural, educativo, científico y comunicacional".

A mayor abundamiento en la descripción de la política a seguir frente a esta nueva arquitectura de política exterior, se manifiesta en el *Plan* que define el "desarrollo de una estrategia mundial de formación política" dirigida hacia "los movimientos sociales, investigadores, académicos y todos aquellos aliados políticos que puedan colaborar... creando las estrategias necesarias para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario" (*Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, 2007-2013*: 2007, 46).

Pese al lenguaje populista y aparentemente ciudadano, todos estos objetivos están ordenados a la visión estatocéntrica y son proyección de las necesidades del Estado venezolano. Son objetivos de política exterior, no obstante se presenten como expresiones de procesos "ciudadanos": de hecho, no hay elementos que permitan la autonomía de esos elementos civiles (referidos genéricamente como "pueblos") ni al interior de Venezuela –sería casi obligatorio para hablar de contactos de pueblo a pueblo– ni al exterior tampoco. Menos si hay aspectos de crítica en esos otros nodos o puntos de contacto.

En Venezuela donde opera la militarización de la política, las Fuerzas Armadas son instrumentos de esa política exterior y de la política interior y de la vitalidad de su ideología base. Esto ha sido destacado por Butto (en Irwing y Langue: 2003): que determinado profesionalismo militar tendía a colocar como eje del nuevo profesionalismo militar la seguridad interior y el desarrollo, tal como en el caso peruano del velasquismo.

En el *Nuevo Mapa Estratégico* (2004) el punto 9º consignó "Profundizar y acelerar la conformación de la Nueva Estrategia Nacional". Como objetivos específicos de este punto, se incluyó uno que entró de lleno en la diplomacia militar: "Fortalecer la coordinación con Fuerzas Armadas en el proceso de integración latinoamericana" y otro que justificó la acción no militar en programas sociales, tanto internos como externos (una dimensión tradicional en las Fuerzas Armadas latinoamericanas como apoyo al desarrollo): "Profundizar el trabajo de la fuerza armada con las misiones sociales". Lo específico es que las misiones es una política de intervención *social* del Gobierno bolivariano, lo mismo

en el interior que en el exterior expresado en las llamadas "Misiones".

Esto por lo demás es consecuencia del hecho que para la Revolución Bolivariana la Fuerza Armada Nacional (FAN) es una herramienta del proceso de cambios (definido por Chávez como patriótico popular y antiimperialista), y que la reestructuración de las relaciones civiles-militares ha tenido por objetivo poner a las instituciones de la defensa como brazo ejecutor y cooperador de las transformaciones, partiendo por la condición misma de ex militar de su líder.

En su operacionalización como precisa un observador cualificado "la diplomacia militar apoya a la diplomacia nacional, manteniendo contactos permanentes y desarrollando acciones que permitan fomentar la confianza, la amistad y la cooperación entre los ejércitos de los diversos países del mundo, para contribuir a la paz, la estabilidad y el desarrollo. Considera que es necesario reforzar las relaciones militares, para encontrar soluciones multilaterales a través de la unificación de esfuerzos, así como colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas, teniendo en cuenta que la cooperación se basa en la comunicación, la coordinación y la convergencia de esfuerzos en materia de interés para las partes". (Ramírez: 2007, 111). El elenco de acciones catalogado por Ramírez (2007, 136) para el caso venezolano es extenso:

"Los elementos integrantes de la diplomacia militar, son la cooperación militar y las medidas de fomento de la confianza. Dentro de la cooperación militar tenemos los ejercicios militares combinados, intercambio académico de militares (alumnos y profesores invitados), cooperación científica y tecnológica (Industria de defensa), cooperación con los departamentos militares correspondientes de otros países, convenios de cooperación militar entre las instituciones, para la mejor administración de las Fuerzas Armadas, intercambio de información y experiencias en educación, organización y gestión presupuestaria, conferencias de inteligencia entre Fuerzas Armadas, cooperación en la lucha contra nuevas amenazas, como el narcotráfico y el terrorismo, participación en operaciones de paz, participación de miembros de los Estados Mayores en maniobras militares de otros países, intercambio de experiencias obtenidas en las operaciones de

mantenimiento de la paz, cooperación en la ayuda humanitaria y labores de rescate, en los países que han sufrido desastres naturales, colaboración entre las Fuerzas Armadas. Dentro de las medidas de fomento de la confianza se encuentran las visitas de Ministros de Defensa y Comandantes en jefe, visitas de oficiales de alta graduación, visitas de delegaciones a instalaciones y unidades militares, participación de observadores en maniobras militares, competencias deportivas entre Fuerzas Armadas, comunicación directa entre las autoridades militares de los países, acuerdos fronterizos, mecanismos de comunicación de informaciones, negociaciones y reuniones fronterizas."

Desde luego esta definición requiere comentario. En el caso venezolano entran más elementos propios de otros ámbitos como la creación de confianza mutua o los desastres naturales, pero también una valoración ideológica que hace del instrumento militar un motor del cambio y una expresión de ese cambio. Ese aspecto se realiza mediante la actividad de la Brigada Internacional Cívico Militar de Rescate y Asistencia Internacional "Simón Bolívar" o simplemente BICMRAI. Ya en la Carta de 1999 se sostiene que se privilegia la asistencia a países vecinos latinoamericanos en caso de desastres naturales<sup>130</sup>, y tras los desastres climáticos de 2004 en el Caribe se creó BICMRAHSB el 9 de noviembre de 2004, teniendo en cuenta además de la legislación venezolana el Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres (García Figueroa: 2007, 15). Pero no solo el Caribe era su ámbito de acción, pues su Decreto fundacional la habilita para "...atender situaciones de emergencia" también en una zona contigua – Centroamérica- "... así como a cualquier otro país que por la vía diplomática lo solicite, causadas a consecuencia de la acción de la naturaleza." (Decreto 3229, Artículo 1º, 2004).

---

<sup>130</sup> La Carta de 1999 dice en su artículo 153 sostiene que: "La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región..."

La misión de la BICMRAHSB no es otra que "Respaldar la política exterior del Estado Venezolano, mediante la ejecución de operaciones cívico-militares para; búsqueda, rescate, evaluación de daños, rehabilitación, reconstrucción y construcción de instalaciones en la República de Haití, causadas a consecuencia de la acción de la naturaleza". (*Presentación del Comandante de la Brigada en la Conferencia de Ejércitos Americanos*, 2006). Creada como estructura flexible basada en las unidades del 6° Cuerpo de Ingenieros del Ejército venezolano, más tarde se configura como "Unidad de Tarea Conjunta" (García Figueroa: 2007, 18).

El ámbito de las acciones de la Brigada está enfocado a Latinoamérica –salvo una breve misión de paz en Namibia–. "Desde el año 2004 hasta Abril de 2007, solamente en lo relativo a la Aviación del Ejército se contabilizaban ochenta y siete misiones de apoyo, así como numerosos apoyos con transporte marítimo para ayuda humanitaria con destino a Bolivia, Cuba, Dominica, Granada, Jamaica y Santa Lucía" (García Figueroa: 2007, 18). Por ejemplo cuando pasó el Huracán Iván y el Jeanne por Cuba, Grenada, Haití y Jamaica, Chávez ordenó al Comandante General del Ejército la construcción de 150 viviendas en Cuba, 100 en Haití, 100 en Granada y 100 en Jamaica y así como la reconstrucción de servicios público básicos, todo a cargo de la Brigada (Ministerio del Poder Popular para la Defensa, s.d.).

Aunque Hugo Chávez sostiene que ha privilegiado la perspectiva de los "pueblos" y no de los Estados, en su actuación internacional privilegia los enfoques estatocéntricos y eso es lo que domina su interacción con actores no estatales. En ellos los actores designados para interactuar con las Fuerzas Armadas están subordinados a la condición de aliados tácticos y estratégicos de la Revolución Bolivariana, según los describe el *Nuevo Mapa Estratégico* de 2004 y confirma el *Plan* de 2007. Es consecuencia la relación con estos actores debe verse no es la estructura de la relación (actor estatal-actor no estatal) sino en la lógica de su relación que es apoyar la Revolución Bolivariana con eje en Venezuela.

El concepto de hecho se contrapone al modelo europeo de Diplomacia de los Pueblos, pues no hay representantes de parlamentarios-pueblos. Aquí en cambio se trata de una estrategia diseñada y coordinada por las Embajadas venezolanas en el exterior. Cuando irrumpen en otros países con relaciones no estatales, como en Chile o Perú, no se trata de acciones de las

Fuerzas Armadas sino de acciones de la Embajada bajo la forma de Misiones.

En suma, la Diplomacia de los Pueblos es una diplomacia intervencionista, destinada a generar cambios en los países receptores, modificaciones que se operan mediante un marco específico de intervención denominado Misiones. Este esquema de poder suave, de *soft power*, está reforzado por la capacidad financiera para llevarlas a cabo, y evitar las aristas más tradicionales del poder militar.

En su núcleo la Diplomacia Militar venezolana destaca las relaciones amistosas entre Estados socios, dentro de un contexto de militarización del régimen. En ella la Fuerza Armada Nacional realiza acciones con población civil pero siempre a través de previas confianzas políticas a nivel estatal. Lo diferente es que antes esas relaciones "militares" estaban encapsuladas en lo militar y ahora trascienden afuera. Pero se enmarcan en acciones de prestigio que denotan compromiso, honor u otros atributos inmateriales de los Estados en sus relaciones internacionales<sup>131</sup>.

La categoría ayuda humanitaria entra dentro de esta situación. El carácter especial de la Diplomacia Militar no se manifiesta pues en la cooperación con otras Fuerzas Armadas, sino en el apoyo directo y logístico exterior a operativos gubernativos determinados por Misiones. Y adquieren corporeidad a través de la "Brigada Simón Bolívar", que es la fuerza logística y operativa en el terreno internacional.

Finalmente, consignemos que tiene un marcado carácter estatocéntrico pues aún teniendo por finalidad aspectos afines a misiones de paz y de ayuda humanitaria de Naciones Unidas, se maneja al margen de canales multilaterales, creados para su acción, diferentes de la anterior, y opera como fuerza nacional venezolana no sometida a Naciones Unidas. Últimamente ha integrado a algunas de sus operativos a unidades bolivianas.

### **El paradigma chino**

En su aproximación teórica de mayo de 2007, en un semanario publicado por la Central del Partido Comunista chino, un artículo del teniente general Zhang Qinsheng, Vicejefe del Estado Mayor del Ejército Popular de Liberación (EPL) titulado "Diplomacia militar de China y encargado de las relaciones exteriores de su

---

<sup>131</sup> De manera crítica véase a Trinkunas (2005, 52-61) y Ramos y Otálvaro (2004).

institución" se sostenía que la "cooperación de la seguridad internacional" es el eje de la política de defensa china, que tiene "un propósito de paz", mantiene "una cooperación abierta con los demás países", y se expresa en relaciones militares con más de 150 países y agregaduras militares en 107 de ellos (Chou: 2011)<sup>132</sup>.

El general chino aunque incluye a los ejercicios militares desde 2002 también resalta la creciente participación en misiones humanitarias argumentando que "Los medios para el mantenimiento de la paz no pueden ser el empleo limitado del poder". Subrayando esta importancia el Presidente Hu Jintao, que igualmente era presidente de la Comisión Militar Central, sostuvo que "la diplomacia militar es un elemento cada vez más importante de la política exterior de China, lo cual se encuentra evidenciado en los frecuentes viajes de autoridades militares de alto nivel" (Chou: 2011). El Ministro de la Defensa, Cao Gangchuan, visitó Chile, Cuba, Argentina y Grecia desde mayo de 2007 diciendo que "Estos ejemplos de la diplomacia militar reflejan la gran importancia que se le está dando en Beijing y que son parte de una estrategia global, que tiene no sólo implicaciones militares, sino también económicas, políticas y de seguridad"<sup>133</sup>.

En 2010 un sitio pakistaní entrevistó al actual responsable, Qian Lihua, Director General de la Oficina de Asuntos Exteriores del Ministerio de Defensa Nacional, que se refirió al periodo entre 2006 y 2010<sup>134</sup>. Esto sin dejar de subrayar que la actividad de dicho enfoque era en realidad parte de la planificación de once años. Para el Ejército Popular chino la diplomacia militar incluía "contactos de alto nivel, el intercambio de tecnologías profesionales, las ayudas militares, entrenamiento de personal, el ejercicio conjunto y la formación, el intercambio de la cultura militar y el deporte, el control internacional de armas y la diplomacia pública"<sup>135</sup>.

Según la entrevista un intercambio de pareceres entre los líderes de la Comisión Militar Central y el organismo respectivo hicieron énfasis en programas importantes de intercambio bilateral y la

---

<sup>132</sup> Por la magnitud de estos lazos institucionales en defensa hay una creciente interés por éste relacionamiento chino con América Latina, véase por ejemplo Horta (2008, 47-55).

<sup>133</sup> Revisión Estratégica de la Defensa, España, Documentos anejos, Diplomacia de Defensa

<sup>134</sup> "Interview: China's Military Diplomacy in past 5 years", Pakistan Defense, 24.12.2010, 10:41 AM, <http://www.defence.pk/forums/china-defence/85770-interview-china-s-military-diplomacy-past-5-years.html>

<sup>135</sup> Ibidem.

cooperación, obtener un consenso amplio y sustancial, acrecentar la confianza mutua militar y fortalecer la cooperación pragmática. Pero esta claro que el marco de esa cooperación pragmática se enmarca dentro del desarrollo de las relaciones militares. Este rasgo se subraya ante la pregunta del papel de la diplomacia militar al servicio de la diplomacia nacional: "Qian: Military diplomacy is a strategic means of safeguarding national sovereignty, security and development interest and the in-depth reflection of the strategic mutual-trust and cooperative level between Chinese and foreign parties."<sup>136</sup>

La diplomacia militar contribuye, en suma, a jugar un papel único en la creación de un buen ambiente externo para el desarrollo de China ("played a unique role in creating a good external environment for China's development")<sup>137</sup>. El único límite es el interés nacional, expresados en los temas relacionados con Taiwán, Tíbet y Xinjiang.

Teniendo en cuenta estos antecedentes la diplomacia militar china se concibe como el conjunto de actividades basados en contactos diplomáticos flexibles y pragmáticos y el despliegue de esfuerzos por incrementar y fomentar la confianza, la amistad y la cooperación entre los ejércitos de los diversos países del mundo, con el fin de contribuir a la paz, la estabilidad y el desarrollo mundiales y regionales. Finalmente se manifiesta que sirve a la diplomacia general del Estado y está vinculada a la política de defensa.

La República Popular China (RPC) percibe al Ejército Popular Chino (EPC) como parte de su proceso de apertura al mundo y en su relacionamiento con el exterior le asigna el cumplimiento de la función de "diplomacia militar"<sup>138</sup> además de las tareas disuasivas. En 2000 la RPC reconoció la importancia de la diplomacia militar en un Informe difundido por la Oficina de Información del Consejo de Estado en Octubre de 2000<sup>139</sup> cuando manifiesta que el "principio de que la diplomacia militar sirve a la diplomacia general del Estado, a la modernización de la defensa nacional y del

---

<sup>136</sup> Ibidem.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Defensa Nacional de China en el 2000. Consulta: 09.03.2011, 20:26, disponible en: [http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node\\_7014756.htm](http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node_7014756.htm)

<sup>139</sup> Oficina de Informaciones del Consejo de Estado de la República Popular de China, "Defensa Nacional de China en el 2000", reproducido por El Catoblepas, <http://www.nodulo.org/ec/2004/n031p25.htm>

ejército, mantiene activamente contactos diplomáticos flexibles y pragmáticos y despliega incansables esfuerzos por incrementar y fomentar la confianza, la amistad y la cooperación entre los ejércitos de los diversos países del mundo, para contribuir a la paz, la estabilidad y el desarrollo mundiales y regionales"<sup>140</sup>.

En 2005 en que este papel fue fortalecido, pues una alta funcionaria en las relaciones internacionales de la Academia de Ciencias Militares de China expresó que "La diplomacia realista de los militares juega un papel constructivo en la defensa de la paz y la estabilidad de los países". En su concepto ese rol está situado dentro de los principios de coexistencia pacífica, y en consonancia China mantiene relaciones militares con el exterior y dentro de ellas de intercambio y la cooperación<sup>141</sup>. Asimismo desde 2005 se percibe un énfasis en dimensiones anexas a la naturaleza profesional castrense como fueron la ayuda en desastres naturales ofrecida a Pakistán y a Estados Unidos con el huracán Katrina.<sup>142</sup>

Vemos así que desde un principio la RPC enfatiza como parte del núcleo de su diplomacia militar el ámbito de la confianza mutua. Destaca que el campo inmediato de esta actividad son los países limítrofes, y sus ejes son los contactos sobre investigación científica, los estudios académicos, la educación, el entrenamiento militar, la administración del ejército, la cultura, y los deportes.

La RPC realiza numerosas relaciones internacionales. Así por ejemplo visitas mutuas de conocimiento. Para graficar su magnitud digamos que en 2003 según estadísticas de la Oficina de Asuntos Exteriores del Ministerio de Defensa Nacional, el Ejército Popular de Liberación (EPL) de China efectuó 100 intercambios militares importantes, sus delegaciones visitaron más de cincuenta países, y se atendieron a sesenta y ocho delegaciones de más de cincuenta países encabezados por sus Ministros de Defensa o Comandantes de sus Fuerzas Armadas<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> *Diario del Pueblo*, en

<http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/articulos/gfbps/gf5.html>

<sup>141</sup> *Diario del Pueblo*, "China, Los militares chinos aumentan contactos con colegas extranjeros", 02.08.2000, consulta 4.03.2011: 16:47 hrs. Disponible en:

[http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200008/02/sp20000802\\_42349.html](http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200008/02/sp20000802_42349.html)

<sup>142</sup> "Military diplomacy helps China's peaceful rise", (Xinhua), 29.12.2005 21:03, [http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/200512/29/content\\_507781.htm](http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/200512/29/content_507781.htm)

<sup>143</sup> Disponible en <http://www.china.org.cn/spanish/sp-shuzi2004/dwgx/dw-js.htm>

Claro que parte de ellas podrían inscribirse en cooperación militar como los lazos con Rusia y algunos países de Asia Central. Este es el caso de la reunión sostenida en abril de 1996 por los jefes de Estado de China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Tadjikistán en Shangai y que da origen al Acuerdo sobre el Fortalecimiento de la Confianza en el Terreno Militar a lo Largo de las Áreas Fronterizas. Pero hay otras que no tienen este carácter como los lazos con Estados de Asia Occidental, África, Latinoamérica, Oceanía y Europa Oriental. Para algunos de estos prestó capacitación en personal, equipos y aparatos, materiales logísticos, medicina y sanidad. Tampoco escapan a esta óptica los intercambios docentes que realizó con militares chinos en Rusia, Alemania, Francia, Reino Unido, Pakistán, Bangladesh, Tailandia, o Kuwait. En materias de enseñanza militar, China recibió cerca de mil militares procedentes de Asia, África y América Latina<sup>144</sup>.

Las actividades reseñadas se integran dentro de los principios de la diplomacia china sobre los países vecinos: el diálogo sobre la igualdad, la no intervención en los asuntos internos de otros países, la suscripción de convenios o acuerdos fronterizos de diferentes formas mediante negociaciones y las consultas para mantener la paz y la estabilidad de la región.

Como se ha dicho para la RPC los acuerdos de cooperación se instalan dentro de la Diplomacia Militar. En nuestra óptica se trata de actividades tradicionales, y en este enfoque no implica esta parte un concepto nuevo. Así los firmantes de los acuerdos de 1996 reunidos por quinta vez en julio de 2000 en Duchambe, Tadjikistán, convinieron en profundizar su cooperación en los terrenos político, diplomático, económico, comercial, militar, y técnico militar para reforzar la seguridad y la estabilidad regional, especialmente sobre el fortalecimiento de la confianza en el terreno militar y la reducción recíproca de las fuerzas militares de las zonas fronterizas.

Poco antes, en marzo de 2000 los Ministros de Defensa del grupo en su reunión de Astana (Kazajistán) acordaron intensificar las medidas del establecimiento de la confianza en el terreno militar, reforzar la cooperación entre los departamentos fronterizos, combatir con el esfuerzo común los diferentes delitos transnacionales, hacer ejercicios conjuntos en prevención de actividades militares peligrosas, de ataques de los terroristas

---

<sup>144</sup> Oficina de Informaciones del Consejo de Estado de la República Popular de China, "Defensa Nacional de China en el 2000", reproducido por El Catoblepas, <http://www.nodulo.org/ec/2004/n031p25.htm>

internacionales, favorecer la lucha contra los desastres naturales y las labores de rescate; e intercambiar experiencias obtenidas en las operaciones de mantenimiento de la paz, coordinando la acción de los cinco países en las mismas<sup>145</sup>. En la lista nombrada hay en cambio otros elementos o tareas que exceden la cooperación militar y se inscribe en la diplomacia militar.

De todas maneras la descripción de estas actividades permite ahorrarnos describir los acuerdos chino-mongoles o chino-rusos. En el mismo sentido se profundiza esta tendencia en el nuevo concepto de seguridad propuesto por la Organización de Cooperación de Shangai (OCSH) en agosto de 2003 para acrecentar la confianza mutua, el beneficio recíproco, la igualdad y la cooperación. En la cooperación militar destaca que sus alcances se proyectan más allá del ámbito vecinal. En 2003 una fuerza naval de China realizó ejercicios navales con fuerzas de Pakistán e India separadamente de rescate en el mar. En 2004 fuerzas navales de China y Francia hicieron un ejercicio de rescate combinado en aguas internacionales cercanas al Mar Amarillo, y otro con Reino Unido y Australia. También un ejercicio antiterrorista con Pakistán y de adiestramiento montaños con la India. Con Vietnam realizó patrullaje marítimo en aguas del golfo Beibu.

La RPC igualmente comprende en esta diplomacia la integración a fuerzas combinadas de paz. En 2003 un contingente chino partió a Kinshasa (Congo). Estaba compuesta de una compañía de ingenieros de 175 soldados y un equipo médico de 43 personas. Era la segunda vez luego de Camboya (1992-1993). A finales de 2003 se envió a Liberia una compañía de transporte de 240 hombres, una compañía de ingeniería de 275 y un hospital clase de 35 miembros.

Con respecto a sus compromisos con Naciones Unidas desde 1991 participó en tareas de inspección y supervisión y participar en la inspección de las armas de destrucción masiva y misiles en Irak. Una arista diferente fue la cooperación china en el barrido de minas para capacitar 30 técnicos en Tailandia.

La intensificación de la Diplomacia Militar se incrementa desde 2005, cuando los representantes del Ejército Popular de Liberación (EPL) de China diversificaron su presencia visitando cerca de treinta países y recibiendo visitas de otros cincuenta<sup>146</sup>.

---

<sup>145</sup> Idem.

<sup>146</sup> Disponible en:

La mayor presencia china también se evidencia en desastres naturales. En diciembre de 2005, según datos de la Oficina de Asuntos Exteriores del Ministerio de Defensa Nacional, el EPL había enviado donaciones y materiales valorados por valor de más de 100 millones de yuanes a países damnificados por un tsunami.

### **El paradigma español**

El concepto de Diplomacia de Defensa que corresponde al concepto de Diplomacia Militar está en la *Revisión Estratégica* institución que es una guía para la *Política de Defensa española*. Ella se enmarca dentro de la necesidad de precisar las necesidades de seguridad y defensa, y qué capacidades serán necesarias para garantizar la defensa nacional y el rol que España quiere tener en el escenario internacional.

En las líneas de acción estratégicas se encuentra pues el fomento de la Diplomacia de Defensa en base al diálogo y la cooperación. Siguiendo el paradigma neoliberal de relaciones internacionales para España la cooperación es la acción de interdependencia de individuos y organizaciones, que persiguen alcanzar ciertos objetivos mediante la aproximación de políticas en lugar de utilizar la coerción física o material. La cooperación se basa en la comunicación, la coordinación y la convergencia de esfuerzos entre las partes y se expresa en reforzar las relaciones de España con los países con que comparte intereses comunes (para encontrar soluciones multilaterales y colaborar en el fortalecimiento de las relaciones pacíficas con las naciones).

Para la autoridad es preciso apoyo categórico y sin reservas en áreas como la formación, la instrucción, el adiestramiento, la producción conjunta, y la ayuda al sostenimiento que permitan alcanzar la paz. En lo específico la contribución militar a la paz y estabilidad internacional es una de las misiones generales de las Fuerzas Armadas, y se manifiesta en el desarrollo de relaciones de amistad y colaboración con las Fuerzas Armadas de otros países, mediante convenios de cooperación, intercambio de oficiales en las Academias, visitas a instalaciones y unidades<sup>147</sup>.

---

[http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node\\_7014756.htm](http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node_7014756.htm)

<sup>147</sup> Revisión Estratégica de la Defensa, España, Documentos anejos, Diplomacia de Defensa, p. 183.

En la *Revisión Estratégica* se precisa que la diplomacia de defensa es el conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación<sup>148</sup>.

La Diplomacia de Defensa es impulsada por los contactos del Ministro de Defensa y la intervención de las denominadas Consejerías de Defensa<sup>149</sup> ante naciones amigas y ante organismos internacionales. A raíz de la creación de la Secretaría General de Política de Defensa, se consideró necesario crear las Consejerías de Defensa, compuestas tanto por los agregados de defensa que dependían del Jefe del Estado Mayor de Defensa, como los Consejeros de Defensa acreditados ante Organizaciones Internacionales, como la ONU, la OSCE, la OTAN y la UE, y que estaban relacionados con la Dirección General de Política de Defensa. En esta red se incluyen además los representantes militares en organismos internacionales de defensa de los que es parte España (OTAN, Comité Militar de la OTAN, Mandos aliados, Eurocuerpo, fuerzas multinacionales y contingentes de paz), que mantienen su dependencia del Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

En la Diplomacia de Defensa se entremezclan las antiguas tareas de los agregados de defensa (firmar protocolos de colaboración entre Ministerios de Defensa; visitas de personalidades y de buques; intercambios de Escuelas, Estados Mayores y unidades; participación en ejercicios combinados) y las iniciativas que incrementen el conocimiento, la confianza y la transparencia entre los Ministerios de Defensa, y los Ejércitos de los respectivos países como parte de la política de estabilidad promovida por España. En suma, la Diplomacia de Defensa es consistente con el funcionamiento del Consejo de Política Exterior, y la Directiva de Defensa Nacional 1/2000.

España posee un grupo de documentos para el sector defensa que estipulan su papel en la política exterior. Ellos son el Libro Blanco de la Defensa de 2000, la Revisión Estratégica de la Defensa de febrero de 2003, la Estrategia Militar de Defensa de 2003, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional y la Directiva de Defensa Nacional 01/2008. En la Directiva de Defensa Nacional 1/2004, promulgada el 30 de diciembre de 2004 el Presidente del Gobierno español, José Luis

---

<sup>148</sup> *Ibíd.*

<sup>149</sup> Disponible en: <http://www.lexureditorial.com/boe/0509/14837.htm>

Rodríguez Zapatero, sostuvo que expresaba "la consolidación del papel de las Fuerzas Armadas como elemento relevante de la acción exterior del Estado". En las orientaciones específicas instruyó "Intensificar la diplomacia de defensa, impulsando el fomento de la confianza mutua con las Fuerzas Armadas de los países de las áreas de interés estratégico"<sup>150</sup>. Dentro de este contexto, España intensificó las relaciones bilaterales y la cooperación militar con los diferentes Estados.

En el marco de la OTAN, España de todas maneras propicia acciones en base al diálogo y la cooperación bilateral con los países del Mediterráneo y con Ibero América relaciones bilaterales de cooperación militar para la cooperación multilateral. La política exterior española se basa en el respeto al Derecho Internacional, para resolver conflictos; en el reconocimiento de las Naciones Unidas como organización responsable de velar por la paz y seguridad internacional, y propicia el empleo mayor de todos los instrumentos políticos, diplomáticos, económicos y sociales para el arreglo pacífico de controversias y la prevención de conflictos (Argumosa: 2010, 86-89).

Para España los objetivos de la política exterior en materia de defensa y seguridad son la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea, de conformidad con el Objetivo Global de Helsinki 2010 (contribución al desarrollo de los Grupos Tácticos y participación en el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en la Agencia Europea de Defensa); la participación activa en una OTAN ampliada y transformada (particularmente en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta), con el fin de contribuir a la prevención eficaz de los conflictos y, en su caso, a la gestión de crisis. Incrementar las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN; contribuir a incrementar la seguridad en el Mediterráneo, reforzando la dimensión mediterránea de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, en el marco más amplio del Proceso de Barcelona y el Diálogo Mediterráneo de la Alianza Atlántica; privilegiar una relación sólida y equilibrada con los Estados Unidos, basada en el Convenio de Cooperación para la Defensa y guiada por los objetivos y fines de la Declaración Conjunta de 11 de enero de 2001; que contempla, entre otras, la cooperación política, científica, industrial y tecnológica; estrechar las relaciones en materia de seguridad y defensa y la cooperación militar con los países de la Comunidad Iberoamericana de

---

<sup>150</sup> Disponible en [www.mde.es/descarga/ddn\\_2004.pdf](http://www.mde.es/descarga/ddn_2004.pdf)

Naciones; intensificar la diplomacia de defensa, impulsando el fomento de la confianza mutua con las Fuerzas Armadas de los países de las áreas de interés estratégico.

En este caso hay una marcada preferencia por consolidar lazos en defensa como establece la Directiva de Defensa Nacional de 30 de diciembre de 2004. En octubre del 2006, el Ministro de Defensa José Antonio Alonso, suscribió cuatro Protocolos de Cooperación en el ámbito de la Defensa con sus homólogos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua<sup>151</sup>, naciones que son parte de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC), de la que España es observadora. La firma de estos Protocolos tiene el propósito de seguir estrechando las relaciones militares entre España y los países iberoamericanos.

Aunque se trataba de cooperación militar el titular de Defensa español destacó que los acuerdos suscritos permitían fomentar la "diplomacia de defensa", con la que se impulsaría una relación de fluidez y confianza. Es el tenor de otros diez acuerdos en el ámbito de Defensa con países de la región.

En suma, para España la diplomacia de defensa es el conjunto de actividades, basadas en el diálogo y la cooperación, que realizan las Fuerzas Armadas con la finalidad de crear un entorno de confianza y contribuir a prevenir la aparición de conflictos o a su control y erradicación. Se encuentra integrada en la política de defensa y la política exterior el Estado.

## Comparaciones

Los paradigmas establecen las siguientes variaciones:

Elementos	Venezuela	China Popular	España
Denominación	Diplomacia militar/ Diplomacia de los Pueblos	Diplomacia militar	Diplomacia de Defensa

<sup>151</sup> Los Protocolos de Cooperación en el ámbito de la Defensa suscritos con los cuatro países centroamericanos contemplan la intensificación de la cooperación, mediante el intercambio de visitas a nivel político, así como la cooperación entre las Fuerzas Armadas, a través del intercambio de información y experiencias en los ámbitos de marco jurídico para las Fuerzas Armadas, organización y gestión presupuestaria, educación y formación. Igualmente, se prevé la participación de observadores en maniobras, el impulso de la cooperación científica y tecnológica, y la regulación de la cooperación en el área de la industria de Defensa.

Actividades	X	X	X
Diálogos y contactos militares y con poblaciones	X	X	X
Cooperación militar	X	X	X
Fomento de la confianza mutua	X	X	X
Contribución a la estabilidad	-	X	-
Prevención de conflictos	-	X	X
Relacionada con Política de Defensa y Política exterior	X	X	X

Del cuadro expuesto se puede deducir que los puntos 2, 3, y 6 corresponden a actividades militares de naturaleza profesional que son resultado de la proyección de la relación interestatal. En cambio los puntos 1, 4 y 5 son resultados de la ampliación de la actividad militar a las relaciones civiles-militares ad extra de su matriz doméstica. En cuanto a sus aspectos considerados Venezuela, China Popular y España convergen salvo en la prevención de conflictos y la estabilización que no son parte de la doctrina venezolana.

En segundo lugar en cuanto al control civil, y teniendo en cuenta que la Diplomacia Militar o de Defensa tiene normalmente un carácter estatal y vertical, se denota que en Venezuela y España se realizan tareas con unidades cívico-militares mientras que en China son exclusivamente con personal castrense. De modo que en los dos primeros son multidimensionales y en la última exclusivamente militar.

Dada la naturaleza ideológica de la comprensión de las relaciones internacionales chinas y venezolanas los "diálogos" con poblaciones externas están restringidas al marco de la convergencia estatal, lo que no contempla España como parte de

su diseño pluralista democrático. Pero en los tres casos se trata de una acción subordinada a la acción diplomática y la conducción política del Estado.

En su ámbito de acción, Venezuela privilegia América Latina y África, la RPC su entorno vecinal y zonas de conflicto, y España se orienta al ámbito mediterráneo, iberoamericano, y zonas en conflictos aunque dentro de la estrategia y coordinación tanto de la PESC como de la OTAN.

#### Soporte de control civil de la Diplomacia Militar:

Variables	Venezuela	China Popular	España
Dimensión	Multidimensional	Militar	Multidimensional
Naturaleza	Ideológica excluyente	Ideológica excluyente	Pluripartidista democrática
Condición de la acción militar	Subordinada	Subordinada	Subordinada
Ámbito de acción	América Latina y África	Países vecinos, áreas de conflicto.	Mediterráneo, Iberoamérica, y áreas de conflicto humanitario

#### Conclusiones

Los tres paradigmas analizados -venezolano, chino y español- constituyen una muestra fehaciente de que a pesar de la diversidad política y naturaleza de los regímenes ven la acción militar en subsidio de un componente "blando" y no de "duro" del poder militar. El objeto es acrecentar el prestigio en acciones no-armadas (aunque se observa cierta confusión china al colocar entre los objetivos de diplomacia militar aspectos de confianza mutua y de entrenamiento combinado, y en Venezuela al incluir las medidas de confianza mutua). Estas acciones no armadas comprenden la búsqueda de prestigio para el Estado. Por esto se puede decir que los medios militares se administran de modo subordinado a obtener consecuentemente objetivos de prestigio, de modo que no se expande el poder duro, sino el blando para usar la

terminología de Nye. Es decir que el objetivo es realizar acciones de no guerra para generar una imagen positiva del Estado emisor. Desde luego hay una ambigüedad terminológica reflejada en sus denominaciones –diplomacia militar o diplomacia de defensa (España)–<sup>152</sup> que se refleja en que comparte la tradicional cooperación militar con el nuevo relacionamiento de dar apoyo militar a objetivos civiles buscando conocimiento, ayuda o soporte. A diferencia de Ramírez (2007) pensamos que la diplomacia militar solo abarcaría este segundo patrón, ya que el anterior se puede integrar dentro de las relaciones internacionales institucionales en el área de la defensa, que son consecuencia de la naturaleza profesional de la gestión del sector.

Hecha esta aclaración, podemos proponer como definición operacional que la diplomacia militar vendría a ser toda actividad pensada e intencionada ordenada por el poder político para que las Fuerzas Armadas interactúen con roles no agresivos, tendientes a acrecentar el prestigio del Estado, tanto con sus pares externos como con poblaciones –a veces denominado "pueblos" en este esquema– u órganos de otros Estados, precisamente por este último aspecto situamos a estas acciones dentro de las relaciones civiles-militares y lo novedoso sería que son ad extra y no ad intra como es lo canónico. De hecho sí asumieran acciones ad intra perderían per se su carácter de diplomacia militar y asumirían otro como el de actores sociales y políticos, intervención militar o participación política de las Fuerzas Armadas.

---

<sup>152</sup> Para el caso de Chile sostiene Cheyre (2010), ex Comandante en Jefe, en el diario *La Tercera* que "El profundo y sincero lazo entre instituciones armadas [de Chile y el Continente] refleja confianza, amistad, voluntad de acción conjunta y constituye el logro de una eficiente aplicación, por más de una década, de lo que hemos propuesto conocer como diplomacia militar. Ella, tal como cualquier otra acción sectorial de esta índole, se ha inscrito en el marco de la política exterior de Chile".

"En este aspecto, las Instituciones de la defensa chilenas se adelantaron a otros sectores al desarrollar una estrategia de diplomacia pública. Ella busca generar una conciencia compartida y una comprensión común de los asuntos de política exterior para construir alianzas y lograr un marco externo favorable a la discusión, el debate y el fortalecimiento de confianzas".

# Catástrofe del 27 de febrero de 2011: el Ejército de Chile en la reconstrucción

---

Guillermo Carrasco Weber<sup>153</sup>

## Introducción

El 27 de febrero de 2010, se registró a las 3:34:17 con 8,8 grados en la escala de Richter y de IX en la escala de Mercalli, el segundo terremoto más grande ocurrido en Chile y uno de los cinco más poderosos del que se tenga registro en el mundo, dejando oficialmente 521 víctimas fatales identificadas y 56 desaparecidos. Miles de casas fueron destruidas en la zona centro-sur del país. Tras el sismo, varias olas arrasaron con pueblos completos, llevando muerte y destrucción en medio de la oscuridad de la noche, colapsando las comunicaciones e impidiendo hasta muchas horas después, conocer la magnitud de un daño sin precedentes a lo largo de cientos de kilómetros de territorio especialmente en la costa.

La distribución territorial del Ejército de Chile en las principales ciudades del país, con un porcentaje importante de su fuerza en la zona dañada permitió, en una primera etapa desplegarse inmediatamente –sin mediar la dictación de un decreto de estado de excepción constitucional- para llevar apoyo humanitario, seguridad y paz a miles de familias afectadas y, posteriormente, iniciar un proceso de reconstrucción en las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Bio-Bío (83.745 Kms<sup>2</sup>) donde residen más de 3.550.000 habitantes, que corresponden al 24 % de la población del país, por un espacio de nueve meses.

Las consecuencias de la catástrofe, además de las víctimas fatales y desaparecidos, fueron la destrucción de 370.000 viviendas (11% total zona), 79 hospitales y 4.013 escuelas afectando a 1.250.000 alumnos, 221 puentes destruidos o dañados y más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras con severos daños de

---

<sup>153</sup> El autor es Coronel de Ejército con especialidad de Oficial de Estado Mayor. Actualmente se desempeña como Jefe de Estado Mayor del Comando de Apoyo a la Fuerza. Alumno del programa de Doctorado en Estudios Americanos de la USACH. Las opiniones y juicios realizados en el curso de este capítulo son privativos del autor y no comprometen a la Institución.

infraestructura. El gobierno estimó que los costos de la pérdida para el país fueron de treinta mil millones de dólares, equivalente al 17% del PIB.

Para el Ejército de Chile, este esfuerzo de cooperación constituyó un hito trascendente que fue incorporado como el "gran proyecto bicentenario", reflejando en sus 200 años de existencia el compromiso permanente con el Estado - Nación.

Ante tal catástrofe pública el Supremo Gobierno reaccionó tomando, entre otras medidas, activar la organización del Comité de Emergencia dependiente del Ministerio del Interior, con la misión de asumir la coordinación de las tareas de reconstrucción al más alto nivel en las áreas de viviendas de emergencia, retiro de escombros, demoliciones, servicios básicos y servicios de apoyo.

Las cifras fueron recopiladas del trabajo de coordinación, en mi calidad de jefe de Estado Mayor del Cuartel General de emergencia, que organizamos en el Comando de Apoyo a la Fuerza. La principal fuente son los informes recogidos de reuniones diarias de coordinación y medición del cumplimiento de tareas de los organismos subalternos. Se suma a ello los informes estadísticos del Cuartel General de la Fuerza de Apoyo Humanitaria y de las jefaturas de Apoyo Humanitaria de las regiones O'Higgins, Talca y BíoBío. Se agregan los informes de los apoyos logísticos de abastecimiento, adquisiciones y transporte emanados de la División Logística y de los apoyos técnicos del Comando de Ingenieros en obras viales, construcción de puentes y remociones de escombros y del Comando de Telecomunicaciones en la restitución y construcción de enlaces alámbricos e inalámbricos. Finalmente, se entrevistó al Comandante de la Fuerza de Apoyo Humanitaria, general de división Antonio Cordero Kehr, y al comandante de la División Fraternidad, general de brigada Alessandro Cartoni Pruzzo.

Los datos recolectados sobre la base de datos recogidos de la Autoridad Militar Institucional de Apoyo Humanitario y de su cuartel general, han sido comparados con los antecedentes del Comité de Emergencia del Ministerio del Interior a objeto de corroborar cifras. El recorrido establecido para presentar los datos se iniciará con la génesis de la estructura que el Ejército creó para enfrentar la tarea de cooperar en la reconstrucción y seguidamente se abordarán los antecedentes relevantes de lo ejecutado por ésta en el levantamiento de viviendas de emergencia, en la tarea de remoción de escombros, en el lanzamiento de puentes de meanos, atenciones médicas y búsqueda de desaparecidos, el financiamiento, la comunicaciones. Por último, se aportará una

reseña de la creación de la División Fraternidad dependiente del Cuerpo Militar del Trabajo.

### **Organización para la reconstrucción**

Las consecuencias del terremoto y posterior tsunami del 27 de febrero de 2010, llevó a las instituciones de la defensa nacional a volcarse escalonadamente en el despliegue de medios humanos y materiales de distinta naturaleza en las zonas declaradas en estado de catástrofe: región del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Bío-Bío hasta el 31 de marzo de 2010, trasladando tropas de todo el país desde las ciudades de Arica por el norte y Punta Arenas por el sur, con misiones de asistencia, orden público y normalización de la institucionalidad pública alcanzando una fuerza aproximada de 14.500 efectivos empleados en forma directa en las tres regiones afectadas.

El 31 de marzo concluye el estado de excepción de catástrofe y el día 1 de abril el eje institucional se vuelca a una etapa denominada "reconstrucción". Para este efecto el Ejército creó una organización novedosa apropiada a las circunstancias bajo la nominación de Fuerza de Ayuda Humanitaria con un comando central de nombre Autoridad Militar Institucional de Apoyo Humanitario (AMIAH) al mando de un general de división con asiento en la guarnición de Santiago. Dependiente de ésta se conformaron Jefaturas Militares Regionales de Apoyo Humanitario en las capitales de regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Bío-Bío, al mando de generales de brigada, sobre la base de las unidades militares locales y con medios movilizados de otras guarniciones para integrar cuarteles generales y las tropas operativas desplegadas como Centros y Subcentros de Apoyo Humanitario en las localidades con índices de mayor siniestralidad totalizando una disponibilidad de 10.000 efectivos.

El daño generado por ambos fenómenos naturales causó, además, otro gran problema no visible a las cámaras de los medios de comunicación de fuerte impacto social: la cesantía; cuyas cifras fueron proporcionales a las zonas devastadas. La sensibilidad de los mandos en terreno escaló el problema al mando superior institucional, quien propuso al Gobierno central generar un programa de absorción de cesantía a cargo del Cuerpo Militar del Trabajo aprovechando sus capacidades y la flexibilidad de su normativa legal e interna. El Gobierno dio su conformidad a la idea y autorizó al Ejército a iniciar un plan de contratación de

mano de obra con un número que se fue incrementando sucesivamente hasta gestionar casi 20.000 contratos a hombres y mujeres reclutados en las mismas comunas afectadas, asumiendo tareas en beneficio de la reconstrucción nacional. Se le denominó a este programa "División Fraternidad" (DIVFRAT), al mando de un general de brigada dependiente de la AMIAH. En apoyo a esta nueva estructura el Ejército movilizó 1.200 efectivos entre oficiales y suboficiales para ocupar cargos en su organización desde jefes de cuadrilla de trabajo hasta asesores en los niveles de mando levantados.

La característica principal de la FAH fue su estructura de mando de coordinación de la ejecución de actividades con las autoridades públicas regionales, provinciales y comunales y configurando estructuras modulares, de carácter autónomas, con capacidades de apoyo administrativo, logístico y técnicos específicos para las tareas de reconstrucción, excluyendo el empleo de la fuerza militar en actividades de seguridad interior o mantención del orden público.

El Cuartel General de la AMIAH funcionó en dependencias del Comando de Apoyo a la Fuerza (CAF) con la finalidad de asesorar y coordinar las macro-tareas con las autoridades de gobierno especialmente el Comité de Emergencia dependiente del Ministerio del Interior y conduciendo el accionar de los medios desplegados de la FAH y DIVFRAT.

### **El marco legal de la formación de la Fuerza de Apoyo Humanitario**

El Presidente de la República mediante el Decreto Supremo N° 364, de 31 de marzo de 2010, autorizó a las instituciones de las Fuerzas Armadas a designar oficiales como Jefes Militares Regionales de Apoyo Humanitario. Este es su extracto:

"Las Instituciones que componen las Fuerzas Armadas designarán a uno o varios oficiales como jefes militares regionales, provinciales o comunales de apoyo humanitario, según corresponda quienes estarán a cargo de las actividades que desarrollan las instituciones castrenses, con motivo de las catástrofes, debiendo éstos coordinarse con los señores intendentes o autoridades respectivas, para el cumplimiento de las misiones que le fueran requeridas."

Lo propio hizo la autoridad ministerial de defensa y el mando del Ejército mediante documentos ejecutivos sucesivos con los siguientes fines:

1) El 1 de abril el Ejército creó las Jefaturas Regionales de Apoyo Humanitario, en las tareas de reconstrucción nacional y dio pie a una nueva fase nombrando los mandos de las Jefaturas Militares Regionales de Apoyo Humanitario desplegadas en las tres regiones administrativas más afectadas por la catástrofe del 27 de febrero:

VI Región	GDB. Antonio Yakcich Furche
II Región	GDB. Jorge Salas Kurte
VIII Región	GDB. Carlos Zimmermann Konekamp

2) El 7 de abril el Ministro de Defensa Nacional dispone la fuerza, ubicación y composición del Ejército para las instalaciones de ayuda humanitaria, acorde a los requerimientos y necesidades que se establezcan.

3) El 31 de mayo el mando institucional del Ejército modifica el mando de las jefaturas regionales de apoyo humanitario de la VII y VIII regiones, manteniendo al de la VI región. Estos oficiales se mantendrían hasta el cese de la FAH:

VI Región	GDB. Antonio Yakcich Furche (se mantiene)
VII Región	GDB. Bosco Pesse Quappe
VIII Región	GDB. Eleuterio Ramírez Beiza

### **Objetivos de la Fuerza de Apoyo Humanitario**

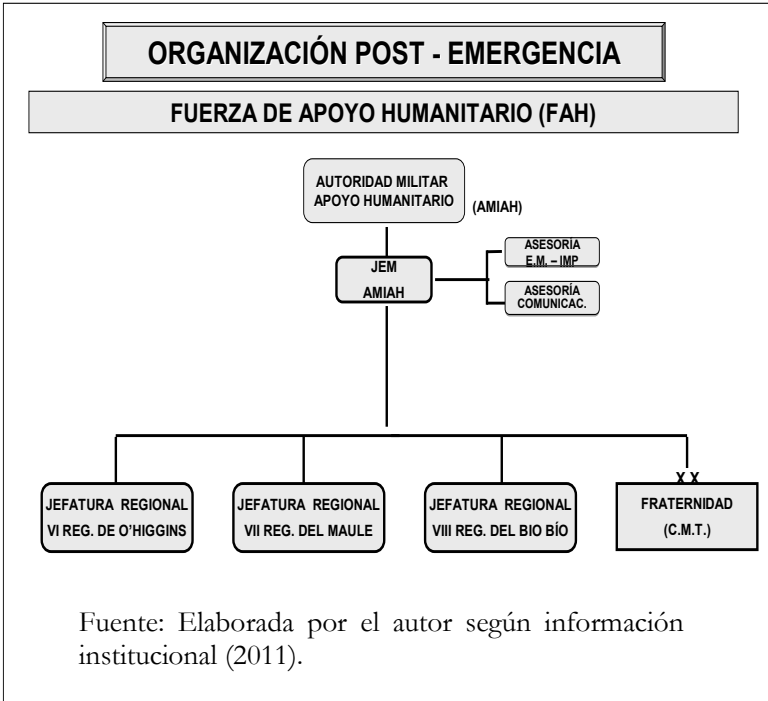
La temporalidad establecida para el cumplimiento de los objetivos a la FAH en las regiones afectadas por la catástrofe, desde el 1 de abril al 31 de diciembre de 2010, prácticamente el 75 % del año, y lo profundo de las acciones a realizar en un contexto de "responsabilidad social y humanitaria", el Ejército de Chile inscribió esta gran obra como el "Gran Proyecto Bicentenario", con que la institución conmemoró este trascendental hito histórico. Estos fueron sus objetivos:

- Coordinar y conducir el accionar de los medios del Ejército desplegados en la VI, VII y VIII regiones administrativas para la ejecución del proceso de reconstrucción nacional, en coordinación con las autoridades públicas locales.
- Coordinar con otras instituciones de la Defensa Nacional las solicitudes de apoyo que se requieran para el proceso de reconstrucción nacional.
- Mantener un panorama actualizado de la situación del proceso de reconstrucción nacional, considerando los factores de riesgo, apoyos realizados y previsiones futuras.

### **Composición y organización de la FAH**

En cada región administrativa se constituyó una Jefatura Regional de Apoyo Humanitario, a cargo de unidades operativas de reconstrucción denominadas Centros de Apoyo Humanitario (CAH), los cuales desplegaron en 117 comunas, 17 Subcentros de Apoyo Humanitario (SCAH), ocupando instalaciones civiles como escuelas, gimnasio y otros para cumplir su cometido en beneficio directo de la población afectada. A estas organizaciones se les dieron las tareas de:

- Contribuir sustantivamente a la reconstrucción nacional, mediante acciones inmediatas, directas y simples con medios puestos a disposición.
- Coordinar en forma eficiente los medios y recursos desplegados por la fuerza militar con las autoridades civiles.
- Colaborar con la labor de los medios de prensa de los trabajos realizados en cada zona, principalmente en el accionar de su personal en labores de apoyo a la ciudadanía.
- Aportar significativamente a la doctrina operacional institucional elaborando experiencias y lecciones aprendidas respecto del empleo del Ejército en labores de apoyo humanitario.



### Áreas de responsabilidad de las Jefaturas Regionales de Apoyo Humanitario

Las áreas de responsabilidad establecidas para las tres Jefaturas Regionales de Apoyo Humanitario cubrieron la división política administrativa de las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Bio-Bío, de manera de enlazar y facilitar la coordinación de la acción de los mandos militares con las autoridades públicas.

En la VI región del Libertador Bernardo O'Higgins, el personal asignado a esta zona perteneció en su gran mayoría a la Brigada de Aviación del Ejército (BAVE), con asiento en la ciudad de Rancagua, de la División Escuelas (DIVESC) con guarnición en Santiago y del R.I.N° 19 "Colchagua" de la ciudad de San Fernando. La fuerza promedio hasta julio fue de 1.100 hombres quienes realizaron trabajos en las 33 comunas de esta región:



PROVINCIA DE  
COLCHAGUA

COMUNAS: (10)  
CHEPICA  
CHIMBARONGO  
LOLOL  
NANCAGUA  
PALMILLA  
PERALILLO  
PLACILLA  
PUMANQUE  
SAN FERNANDO  
SANTA CRUZ

PROVINCIA DEL MAULE  
CARDENAL CARO

COMUNAS: (06)  
LA ESTRELLA  
LITUECHE  
MARCHIGUE  
NAVIDAD  
PAREDONES  
PICHILEMU

En la VII Región del Maule, la responsabilidad de asignar personal y medios para esta zona recayó en la II División de Ejército y en la Escuela de Artillería con guarnición en la ciudad de Linares. La fuerza promedio que desempeñó en esta área hasta el mes de julio fue de 1.800 efectivos quienes realizaron trabajos en las 30 comunas de esta región:



**PROVINCIA DE TALCA**

COMUNAS:  
 (10)  
 CONSTITUCIÓN  
 CUREPTO  
 EMPEDRADO  
 MAULE  
 PELARCO  
 PENCAHUE  
 RIO CLARO  
 SAN CLEMENTE  
 SAN RAFAEL  
 TALCA

**PROVINCIA DE CAUQUENES**

COMUNAS:  
 (03)  
 CAUQUENES  
 CHANCO  
 PELLUHUE

**PROVINCIA DE LINARES**

COMUNAS: (08)  
 COLBUN  
 LINARES  
 LONGAVI  
 PARRAL  
 RETIRO  
 SAN JAVIER  
 VILLA ALEGRE  
 YERBAS BUENAS

En la VIII Región del Bío Bío, la composición de la jefatura regional fue asumida principalmente por III División de Ejército, con recursos movilizados desde la ciudad de Chillán hasta Puerto Montt. La magnitud promedio que trabajó en esta región hasta el mes de julio fue de 2.300 personas entre hombres y mujeres, cumpliendo labores en las 54 comunas incluyendo dos islas:

PROVINCIA DE CONCEPCIÓN

COMUNAS:  
(12)  
CONCEPCIÓN  
CORONEL  
CHIGUAYANTE  
FLORIDA  
HUALPEN  
HUALQUI  
LOTA  
PENCO  
SAN PEDRO DE LA PAZ  
SANTA JUANA  
TALCAHUANO  
TOME  
ISLA STA. MARIA



PROVINCIA DE ARAUCO

COMUNAS:  
(07)  
ARAUCO  
CAÑETE  
CONTULMO  
CURANILAHUE  
LEBU  
LOS ALAMOS  
TIRUA  
ISLA MOCHA

PROVINCIA DEL BÍO BÍO

COMUNAS:  
(14)  
ALTO BÍO BÍO  
ANTUCO  
CABRERO  
LAJA  
LOS ÁNGELES  
MULCHEN  
NACIMIENTO  
NEGRETE  
QUILACO  
QUILLECO  
SAN ROSENDO  
SANTA BÁRBARA  
TUCAPEL  
YUMBEL

## **Planes y Fases de la Fuerza de Apoyo Humanitario**

La Autoridad Militar Institucional de Apoyo Humanitario para el cumplimiento de las misiones asignadas planificó cuatro fases de ejecución entre el 1 de abril y 31 de diciembre con objetivos y metas dirigidas a mitigar los daños que más afectaban a la población.

Primera Fase: "Todos bajo un techo". Desde el 1 de abril al 11 de junio del 2010. El esfuerzo principal de esta etapa se centró en el levantamiento de 37.600 viviendas de emergencia, meta definida por el gobierno para las regiones VI, VII y VIII, pero además se desarrollaron tareas en beneficio de la conectividad vial y apoyo sanitario para la población.

Segunda Fase: "Por un invierno seguro". Desde el 12 de junio y hasta el 31 de agosto del 2010. Las principales tareas que se desarrollaron en este período fueron aquellas referidas al apoyo sanitario, a través de mantener el despliegue de 4 puestos de atención médica especializada y un hospital de campaña en la región del Maule, además de otras tareas surgidas por las inclemencias del invierno que afectaron a la población. En el transcurso del mes de julio, dado los índices de avance en la reconstrucción en las localidades afectadas se dispuso replegar los SCAH a sus respectivas guarniciones y de dirigir su acción desde los cuarteles militares, cumpliendo tareas específicas a solicitud de las autoridades públicas. En esta etapa, la FAH reduce su fuerza manteniendo en su conjunto una disponibilidad de 5.700 efectivos y mantiene el despliegue de los Puestos de Atención Médica Especializada y de un hospital de campaña. Concorre a la positiva situación anterior, las fuertes y prolongadas nevadas que afectaron a la XI región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, por lo que la FAH debió enviar a la zona dos equipos de maquinaria de ingenieros para colaborar en recuperación de la conectividad terrestre en las rutas que conectan las principales ciudades de esa región.

Tercera Fase: "Bicentenario" 200 años construyendo Chile. Desde el 1 de septiembre al 15 de noviembre de 2010, en el marco de la celebración de los 200 años de vida independiente, el Ejército centró su acción en trabajos de reparación de infraestructura social como espacios públicos, escuelas y consultorios de salud pública.

Cuarta Fase: "Volviendo a la normalidad". Desde el 16 de noviembre al 31 de diciembre del 2010. En esta última etapa, la FAH se focaliza en la consolidación de trabajos realizados durante las fases anteriores, materializando además la formalización del

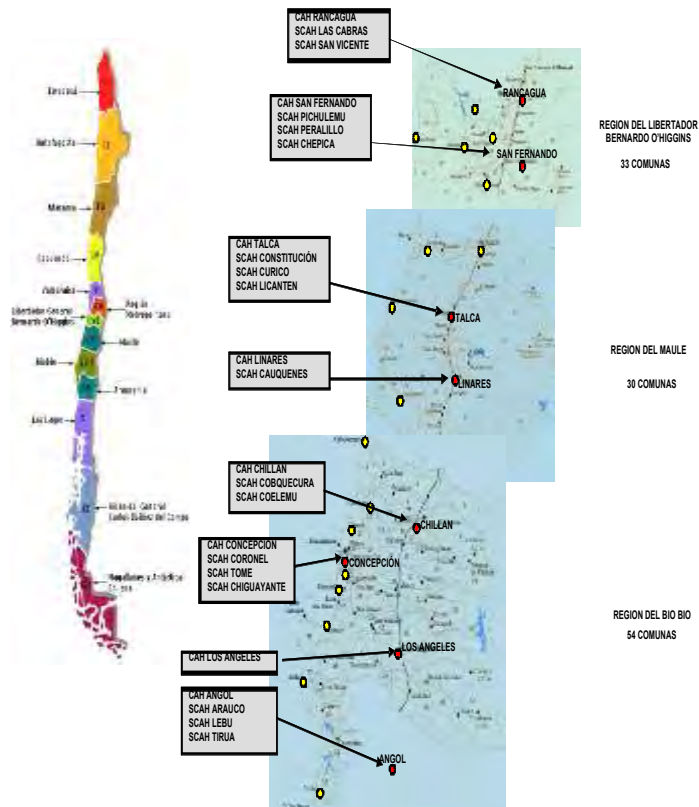
intercambio de información y experiencias adquiridas durante el trabajo en el terreno y en los cuarteles generales, a través de plasmar las lecciones aprendidas y otros documentos testimoniales.

Como tareas comunes se establecieron a las jefaturas regionales las siguientes: levantamiento de viviendas de emergencia; impermeabilización de viviendas de emergencia; levantamiento de sedes sociales en las aldeas de emergencia; remoción y retiro de escombros; nivelación de terrenos para el asentamiento de aldeas de emergencia; búsqueda de víctimas desaparecidas tras el tsunami; purificación, transporte y distribución de agua; instalación de puentes de emergencia y mejoramiento de infraestructura vial; transporte de carga (víveres, ropa de abrigo, agua, combustibles); administración de Centros de Acopio; atención de salud e higiene ambiental; conectividad vial; limpieza de alcantarillados; eventos recreativos para la población y la tropa desplegada.

De modo específico se asignó a la JRAH de la VI Región la construcción de viviendas de emergencia, a través del armado de una línea de producción debido a la carencia de una industria en la región. Asimismo en la VII Región el despliegue de instalaciones sanitarias de campaña para reemplazar la infraestructura hospitalaria destruida en la región del Maule.

### **El despliegue de la Fuerza de Apoyo Humanitario**

Para cumplir con los trabajos de reconstrucción, el Ejército dispuso de una fuerza con disponibilidad de hasta 10.000 efectivos los que se distribuyeron en las tres regiones considerando un soporte de apoyo administrativo y logístico principal en Santiago.



Los daños, principalmente en la infraestructura social, influyeron en el despliegue el cual fue estructurado de acuerdo a la demanda que el gobierno estimó inicialmente en el levantamiento de 37.600 viviendas de emergencia, distribuidas en las tres regiones.

Región	Demanda de viviendas de emergencia	Efectivos al 7 mayo 2010
VI región	8.600	1.100
VII región	11.400	1.800
VIII región	17.600	2.300
Total regiones	37.600	5.200

El mayor número de personal militar asignado coincide con las demandas de viviendas de emergencia, además se dispuso el apoyo

de instalaciones sanitarias en la VII región y una concentración del apoyo de maquinaria de ingenieros en la VIII región.

En el contexto anterior, el levantamiento de viviendas de emergencia fue durante la primera fase una tarea prioritaria y preocupación fundamental del gobierno, justificada ante la premura de poner bajo un techo a miles de familias que habían perdido sus viviendas como consecuencia de la catástrofe. Una demanda inicial fue levantada por los municipios, informada en los primeros días del mes de abril, la que fue ajustándose a medida que se verificaban los datos. Por lo general la desviación fue a la baja, información que permitió trazar y comprometerse en el levantamiento de 37.600 V/E en sintonía con el número que impuso el gobierno para las tres regiones, considerando un plazo de término para el 11 de junio del 2010.

El cuadro siguiente muestra la demanda por regiones y la realidad del levantamiento al 30 de junio, fecha en la que la tarea fue traspasada completamente desde la FAH a la DIVFRAT.

Región	Demanda	Comprometidas por Gobierno	Total Levantadas al 30.junio.2010
VI	22.042	8.600	13.576
VII	23.482	11.400	20.227
VIII	33.790	17.600	25.058
totales	79.314	37.600	58.861

En adición, la FAH cooperó en la instalación de 3.000 equipos de impermeabilización para las V/E en las tres regiones. Posterior al 30 de junio la DIVFRAT completó 4.931 instalaciones de estos equipos. Además del Ejército en el levantamiento de V/E participaron las siguientes organizaciones: Un Techo Para Chile, Alumnos de escuelas y colegios, a través de un convenio firmado con el Ministerio de Educación en la VI Región, voluntarios de universidades de todo el país, empresas particulares y voluntarios civiles.

Las fuentes de las V/E fueron las siguientes: Comité de Emergencia del Ministerio del Interior, FOSIS, gobiernos regionales, provinciales, municipalidades, Un Techo Para Chile, donaciones de empresas privadas y particulares.

Problemas detectados en la fabricación y levantamiento de V/E.

En un primer momento, falta de materiales para la fabricación por parte de



algunos de los 83 proveedores contactados por el gobierno, especialmente madera y zinc; un porcentaje de V/E llegaban incompletas a la zona donde se debían armar, faltaban clavos o los paneles no eran coincidentes. En la VI Región, las dificultades para la obtención de las V/E llevó al mando de la jefatura regional a resolver la creación de una Planta de Ensamblaje de Viviendas de Emergencia en dependencias de la Brigada de Aviación, proyecto único que tuvo por objetivo construir 1.400 mediaguas al 30 de mayo, con el apoyo de la Dirección Regional de Gendarmería de Chile; falta de cumplimiento en los plazos de entrega por parte de los proveedores; herramientas inadecuadas para hacer el trabajo más eficiente.

Simultáneamente al levantamiento de viviendas, la FAH inició el 2 de junio en la Villa Futuro de Chiguayante, el armado de sedes sociales para las aldeas de emergencia de la VII y VIII regiones, esta iniciativa liderada por la Primera Dama, fue considerada importante para la recuperación psicosocial de los pobladores de las aldeas de emergencia. El siguiente cuadro muestra las cantidades de sedes asignadas para el trabajo de la FAH:

Región	Provincia	Cantidad de sedes
VII	Cauquenes	2
VII	Curicó	2
VII	Talca	1
VIII	Arauco	8
VIII	Concepción	24
VIII	Ñuble	1
Total		38

A requerimiento del Ministerio de Educación la FAH cooperó en el plan de recuperación de establecimientos educacionales de la VII y VIII regiones que resultaron dañados. Por lo anterior se dispuso el almacenamiento e instalación de salas de clases de emergencia, como se muestra en los siguientes cuadros de soluciones asignadas para ser gestionadas por la FAH.

Provincias VII región	Comuna	Tipo Solución	Cantidad solución	Totales
Cauquenes	Cauquenes	Mediagua doble	6	
Cauquenes	Cauquenes	Carpa 60 m2	7	
Cauquenes	Cauquenes	Carpa 50 m2	15	

Provincias VII región	Comuna	Tipo Solución	Cantidad solución	Totales	
Cauquenes	Cauquenes	Carpa 30 m2	19		
Cauquenes	Peyuhue	Mediagua doble	9		
Linares	Parral	Mediagua doble	2		
Linares	Retiro	Mediagua doble	4		
Talca	Pencahue	Conteiner	3		
Talca	Talca	Carpa 60 m2	11		
Talca	Talca	Carpa 60 m2	7		
Talca	Talca	Carpa 50 m2	15		
Talca	Talca	Carpa 30 m2	19		
Totales			Carpa 60 m2		25
			Carpa 50 m2		30
			Carpa 30 m2	38	
			Mediagua doble	21	

Provincias VIII región	Comuna	Tipo Solución	Cantidad solución	Totales
Concepción	Talcahuano	Carpa 30 m2	2	
Concepción	Concepción	Carpa 60 m2	39	
Concepción	Concepción	Carpa 50 m2	20	
Concepción	Concepción	Carpa 30 m2	30	
Arauco	Curanilahue	Carpa 30 m2	1	
Arauco	Cañete	Carpa 30 m2	2	
Arauco	Arauco	Carpa 30 m2	1	
Bíobío	Los Ángeles	Carpa 60 m2	15	
Bíobío	Los Ángeles	Carpa 50 m2	5	
Bíobío	Los Ángeles	Carpa 30 m2	12	
Ñuble	Chillán	Mediagua doble	14	
Ñuble	Chillán	Carpa 60 m2	21	
Ñuble	Chillán	Carpa 50 m2	5	
Ñuble	Chillán	Carpa 30 m2	4	
Totales			Carpa 60 m2	75
			Carpa 50 m2	30
			Carpa 30 m2	62
			Mediagua doble	14

Durante el mes de marzo del 2010 el Ministerio de Educación establece una planificación para que antes del 26 de abril los alumnos de los colegios dañados por la catástrofe pudieran iniciar sus clases. El plan contempló para aquellos lugares más perjudicados se instalarán escuelas modulares gestionadas por distintas entidades de gobierno y particulares:

1) Escuela modular de Cauquenes en la VII región. Tras una iniciativa liderada por la empresa Tecno Fast Atco (TFA), se gestionó el proyecto Escuela Modular Cauquenes en la VII región, la cual dio solución a 1.400 alumnos del Liceo Antonio Varas. El proyecto contó con el apoyo del 4to Batallón "Linares", 1ra compañía de reconstrucción "Cauquenes", de la DIVFRAT, que durante los meses de julio y agosto trabajaron en tareas de limpieza de terreno, construcción de fundaciones del cierre perimetral y limpieza de los accesos y calles aledañas.

2) Escuela Modular de Yungay en la VIII región. Tras una iniciativa de la compañía minera Anglo American se materializó el proyecto Escuela Modular de Yungay en la VIII región, inaugurada el 3 de junio de la que alberga a 2.000 alumnos, entre pre-kinder y cuarto medio, provenientes de la Escuela Fernando Baquedano y del Liceo A17. Con una superficie de 3.200 M2 la convierte en la escuela modular más grande del país. Las instalaciones incluyen 34 salas de clases, talleres, sala de computación, biblioteca, comedor, sala de profesores, entre otros. Asimismo cuenta con áreas verdes y juegos infantiles al aire libre. El proyecto fue apoyado con 82 obreros del pelotón "Yungay", de la 5ta compañía de reconstrucción "Bulnes", del Batallón "Chillan" de la DIVFRAT, que tras 47 días de trabajo durante los meses de abril y mayo junto a la empresa ServiTrans SA, entregaron la obra para su funcionamiento.

Los trabajos asociados a movimiento de tierra y retiro de escombros en las tres regiones se sintetizan en: remoción de escombros, limpieza de calles, movimiento de tierra a botaderos, escarpar y perfilar terreno y traslado de material a botaderos. En cada región se desplegaron unidades de ingenieros de distinta magnitud provenientes del cargo del Ejército o contratada por ONEMI. Prácticamente en todas las comunas hubo que realizar las mismas tareas, por cuadrillas de ingenieros equipados con retrocargadores, camiones tolva, bulldozer, motoniveladoras, mini

cargadores y camión cama baja para el traslado de las máquinas.  
Las cifras en este tipo de funciones son elocuentes:

VIII Región			M <sup>3</sup> removido
	Nº	Comuna	
Provincia	1	DICHATO	78.189
	2	DICHATO (Escombros)	14.664
	3	COCHOLGUE	21.648
	4	PENCO	5.808
	5	LOTA	11.018
	6	FLORIDA (Escombros)	1.680
	7	TALCAHUANO	1.284
		TOTAL	134.291

VII Región			M <sup>3</sup> removido
	Nº	Comuna	
Provincia	1	CAUQUENES	33.165
	2	CHANCO	530
	3	PELLUHUE	978
		TOTAL	34.673

VI Región			M <sup>3</sup> removido
	Nº	Comuna	
Provincia	1	MACHALÍ	2.368
	2	SAN FERNANDO	1.184
	3	PAREDONES	790
	4	GRANEROS	2.760
	5	CHIMBARONGO	848
	6	PICHILEMU	2.272
	7	DOÑIHUE	800
	8	MARCHIHUE	672
	9	PLACILLA	640
	10	COLTAHUCO	1.048
	11	NANCAGUA	1.000

12	PERALILLO	1.065
13	QTA. TILCOCO	1.792
14	SANTA CRUZ	1.384
15	LOLOL	808
16	PEUMO	2.096
17	PALMILLA	22.541
18	LITUECHE	2.096
	TOTAL	46.164

TOTAL M<sup>3</sup> FAH

### **Puentes desplegados**

Debido a la magnitud del terremoto en diferentes partes de la zona central y centro sur se produjeron severos daños en puentes, algunos de ellos de gran importancia para el tránsito hacia los terminales portuarios. A continuación se relatan los puntos donde fue necesaria la instalación de puentes de emergencia:



1) Puente y pasarela flotante sobre el río Maipo. A raíz del daño del puente Lo Gallardo sobre el Río Maipo, cuya longitud alcanza a los 857 metros, se realizó el afianzamiento de las vigas del puente con piezas metálicas sobre sus respectivos apoyos. Para enfrentar la reparación definitiva del puente Lo Gallardo, el Ministerio de Obras Públicas solicitó la instalación de un puente Acrow Panel sobre el puente, con el propósito de liberar de la carga de trabajo y permitir su reparación, manteniendo al mismo tiempo el flujo vehicular unidireccional. Se construye un puente de 42,6 m. de largo, 24,9 toneladas de resistencia, con una armadura doble simple reforzada, tarea que desarrollada con 16 alumnos de la Escuela Militar y 64 de la Escuela de Suboficiales.

Además se construye una pasarela flotante con la finalidad de contar con un medio de paso alternativo, ante una eventual suspensión del tránsito en el puente Lo Gallardo. Esta pasarela se mantuvo en servicio durante 2 meses.

2) Puente en la comuna de El Tabo. En apoyo a la Ilustre Municipalidad de El Tabo, se instala un puente Bailey de 21 metros de luz, para 50 toneladas de resistencia en el sector de la costanera del balneario de Las Cruces, en reemplazo del que existía debido a que había colapsado en sus tramos estribos, recuperando la conectividad del borde costero de la comuna. Este puente también fue



armado con alumnos de las escuelas matrices del Ejército.

3) Puente en la comuna de Curanipe. Al día siguiente del terremoto, medios de la Escuela de Ingenieros con guarnición en Tejas Verdes, trasladaron un puente Bailey de las mismas características del anterior con el propósito de recuperar la conectividad hacia Curanipe que hasta el momento se encontraba aislada.



4) Puente en la localidad de Tubul. A solicitud de las autoridades regionales y comunales y con la aprobación del Ministerio de Obras Públicas, el Ejército instaló un puente flotante Man de 104 metros de luz, con una resistencia de 16 toneladas, medio de paso que logró recuperar la conectividad la localidad de Tubul con Arauco en la Región del Bio Bio, en reemplazo de un puente colapsado durante el terremoto. El trabajo se realizó en coordinación con la dirección de vialidad del Ministerio de Obras Públicas, empleando tres días, incluyendo la construcción de terraplenes de acceso. El impacto en la solución de conectividad permitió que los habitantes volvieran a comercializar los productos del mar, principal actividad de esta caleta pescadora.



### **Despliegue de las unidades sanitarias**

A horas de ocurrido el desastre del 27 de Febrero, el Gobierno solicitó al Ejército el despliegue de sus medios técnicos y humanos en ayuda de la comunidad devastada en todos los frentes, sobre todo en las ciudades donde los hospitales habían colapsado, tanto por sus propios daños como por la demanda de la gente por atenciones de urgencia. La respuesta del Ejército - conforme a los medios disponibles- se concentró en el apoyo a

una de las regiones más afectadas en su infraestructura hospitalaria, la del Maule, donde 8 de 13 establecimientos resultaron seriamente dañados y por lo tanto redujeron al mínimo sus servicios, perdiendo valiosos equipos y salas completas.

El Hospital de Campaña del Ejército y los Puestos de Atención Médica Especializada (PAMES) se desplegaron conforme a la solicitud de los servicios de salud de la región del Maule, en coordinación con el Ministerio de Salud, a fin de reponer y potenciar las capacidades de los hospitales que sufrieron daños en su infraestructura. Ambas instalaciones de campaña lo ejecutan al día siguiente del sismo, desde la guarnición de Santiago, comenzando a operar a las 24 horas siguientes en la ciudad de Talca.



El HMCE operó con una capacidad de 20 camas de hospitalización, 4 camas UCI, sala de operaciones, rayos, laboratorio y esterilización, de forma autónoma, técnica y logísticamente, efectuando desde el tercer día posterior a la catástrofe, cirugías, atenciones de urgencia y hospitalizaciones. Esta instalación fue reforzada con personal de veterinaria militar conformando un puesto de coordinación para las actividades de salud ambiental, con el propósito de materializar visitas, acciones de desinfecciones, desinsectaciones y desratizaciones, evaluación y diagnóstico a las áreas que pudiesen poner en riesgo la salud pública. Con estas capacidades, se identificaron los sectores críticos y vulnerables desde el punto de vista higiénico y sanitario, como los albergues, asentamientos de personas en carpas (campamentos), comedores comunes, puntos de distribución de agua para consumo y de alimentos, unidades militares desplegadas

en terreno, instalaciones de salud (postas, consultorios y hospitales) y otros.

### Instalaciones sanitarias desplegadas

El cuadro siguiente muestra las instalaciones sanitarias desplegadas y su procedencia, en tal sentido las unidades aportadoras tuvieron la responsabilidad de desplegar el personal necesario para mantener en funcionamiento todos los sistemas componentes.

Tipo de instalación	Unidad de origen	Lugar de despliegue	Fecha despliegue
HMCE	RLE N° 1	Adjunto Hosp. Talca	28 feb
PAME	RLE N° 1	Adjunto Hosp. Talca	28 feb
PAME	RL N° 6	Adjunto Hosp Cauquenes	09 mar
PAME	RR N° 24	Adjunto Hosp Constitución	02 mar
PAME	RL N° 1	Adjunto Hosp Curicó	01 mar

En apoyo para mitigar los daños a la red hospitalaria de las regiones afectadas, diversas instituciones y países trasladaron y operaron 15 instalaciones sanitarias. Del tipo hospital de campaña lo hicieron: Rusia, Perú, España, Cuba, Brasil, Argentina, Estados Unidos e Italia. En el caso de estos dos últimos, los hospitales modulares fueron armados por personal del Ejército de Chile en las ciudades de Angol y Talca, y entregados para operación por personal de dotación de los respectivos servicios de la salud pública locales.

Atenciones efectuadas en las instalaciones del Ejército:

Unidades sanitarias	Ubicación	Camas	Person al militar	Hosp italiza dos
HMCE	Talca	20	48	1.016
PAME RLE. N°1 Bellavista	Talca	12	8	1.065
PAME RLD. N° 1 Tocopilla	Curicó	22	24	1.447
PAME RLD N° 6 Pisagua	Cauquene s	27	26	628

PAME RR.N° 24 Huamachuco	Constitución	26	29	1.202
-----------------------------	--------------	----	----	-------

Atenciones por especialidades:

Unidades sanitarias	Cirugía	Medicina	Urología	RX EXS	Eco	Total
HMCE	888			3.002		3.890
PAME RLE. N°1 Bellavista		235				235
PAME RLD. N° 1 Tocopilla	613	633				1.246
PAME RLD N° 6 Pisagua	167	461				628
PAME RR.N° 24 Huamachuco	23	658	127	94	134	1.036

Porcentaje de atenciones médicas v/s capacidades:

 <b>Ejército de Chile</b> <b>Fuerza de Apoyo Humanitario</b> <b>AMIAH</b>						
% OCUPACIÓN	TIPO DE INSTALACIÓN	CANTIDAD DE CAMAS	DÍAS OCUPADAS	CIRUGÍAS	NACIMIENTOS	ATENCIÓNES AMBULATORIAS
92.55%	Hospital de Campaña Ejército Talca	20	3.521	888		3.890
91.58%	Puesto Atención	12		294		235

	Médica Especializada Talca					
82.58%	Puesto Atención Médica Especializada Curico	22	5.628	613	179	1.246
85.56%	Puesto Atención Médica Especializada Cauquenes	27	4.199	473	1	628
94.69%	Puesto Atención Médica Especializada Constitución	26	3.390	701	124	1.036
	Totales	107	16.738	2.969	304	7.035

### **Búsqueda y rescate de víctimas desaparecidas**

Datos preliminares proporcionados por el Ministerio del Interior, en las horas siguientes a la catástrofe dieron cuenta de 521 víctimas fatales y 56 desaparecidos. Estos datos fueron variando, lo que provocó la necesidad de implementar un sistema de búsqueda formado por equipos multidisciplinarios de ambas policías (Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile), bomberos, voluntarios y medios de las Fuerzas Armadas en las tres regiones. En esta tarea la institución cooperó en la búsqueda de personas desaparecidas como consecuencia del tsunami, mediante Patrullas de Auxilio y Rescate Militar del Ejército (PARME), formadas por 8 especialistas cada una, de diferentes unidades, tal como se representa en el siguiente cuadro:

Región	Unidad de origen	Lugar de despliegue
	ESC.MNA	Rancagua
	RI N° 21	San Fernando
VII	RI N° 16	Talca
	RR N° 23	Linares
	ESC.ING	Linares
	RR N° 1	Cauquenes
	RR N° 24	Constitución
VIII	RR N° 3	Concepción
	RR N° 9	Concepción
	RR N° 17	Concepción
	RI N° 8	Angol

Constitución fue adquiriendo fuerza como lugar con el mayor número de desaparecidas, razón por la cual la PARME de dicha localidad se convirtió en uno de los íconos en cuanto a materias de búsqueda de víctimas. Esta unidad estuvo primariamente integrada por buzos tácticos de la Escuela de Ingenieros y personal del RI N° 16, la cual centró su trabajo desde los primeros días en el borde costero de dicha ciudad zona donde figuraban 35 personas desaparecidas.

Durante 120 días de búsqueda de la PARME en Constitución, se encontraron 25 cuerpos de un total de 35 desaparecidos, restando aún por encontrar 10 personas entre adultos y niños. El trabajo demandó 25.000 horas/hombre.

### **Apoyo Logístico**

El accionar de la FAH, con un promedio de 4.500 efectivos desplegados en 117 comunas en las tres regiones, cubriendo una superficie aproximada de 83.745 kilómetros cuadrados, cuarteles generales regionales, centros y subcentros de apoyo humanitario, demandó un apoyo logístico en las funciones de transporte de tropas, maquinaria, víveres, equipos, vestuario, instalaciones sanitarias y agua para la bebida de mantenimiento de 1.000 vehículos y maquinaria de diversos tipos.

La satisfacción de las necesidades logísticas fueron coordinadas por el Comando de Apoyo a la Fuerza y sus respectivos órganos dependientes funcionales como la División Logística (DIVLOG), La División de Mantenimiento y el Comando de Ingenieros, tarea que demandó esfuerzos extraordinarios y persistentes ante los requerimientos de transporte de urgencia y provenientes, tanto de

las tropas como de organismos de gobierno. Para este efecto se organizó una cadena logística a fin a la demanda, asignando a las JMRAHs medios para que pudieran ampliar sus capacidades, disponiendo 11 escalones logísticos para apoyar a los SCAH, de Pichilemu, Curicó, Licantén, Constitución, Cobquecura, Coelemu, Tomé, Chiguayante, Arauco, Lebu y Tirúa. En paralelo se dispusieron 8 contactos logísticos (puntos físicos en el terreno para transferir los abastecimientos) entre la DIVLOG y la FAH para mantener el esfuerzo, tanto de las JMRAHs como de las instalaciones sanitarias en la VII región (1 hospital de campaña y 4 PAMEs).

A lo anterior se suma la coordinación y ejecución de transporte de tropas, maquinaria y carga, a través de medios terrestres, aéreos y navales, desde las guarniciones de Arica y Punta Arenas hacia los Centros de Apoyo Humanitarios y la estructura diseñada para mantener la disponibilidad operacional del materia a base seis equipos móviles del Ejército en las ciudades de Rancagua, Talca, Concepción y Angol y la asistencia de proveedores privados en determinadas líneas de material que contribuyeron de manera sobresaliente para mantener los esfuerzos logísticos a la par de las cuadrillas de reparación del Ejército.

Vehículos y material desplegado en apoyo a las regiones:

Tipo	VI región	VII región	VIII región	DIVLOG	Total
Pesados	41	61	83	274	459
Medianos	7	17	43	236	303
Livianos	30	30	69		129
No motorizados	16	10	24		50
Total	94	118	219	510	941

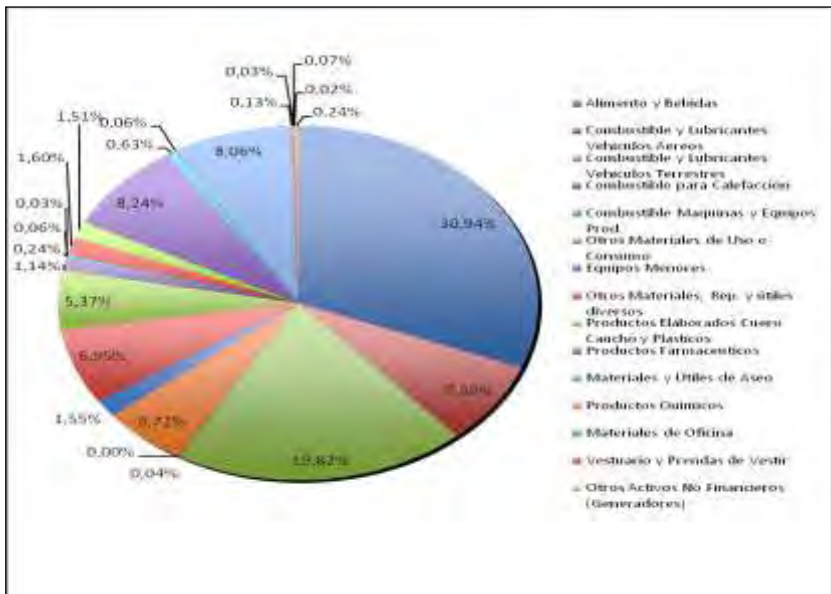
Aeronaves institucionales:

Tipo	Misiones	Horas de vuelo	Carga (kgs)	Pasajeros
En aviones	339	432	366.830	1.370
CN - 235				
T - 12/100				
T - 12/300				
CN - 208				
T - 41				

En helicópteros	637	851,8	193.422	2.269
AS - 532				
AS - 332				
AS - 355				
AS - 350				
MD - 530				
Total	976	1.283,80	560.252	3.639

Carga transportada en medios terrestres:

Ítem	VI región	VII región	VIII región	DIVLOG	Total
En toneladas	118,8		19	5.125	5.704
Personal	3.639	191		7.932	11.762
Agua litros		447.000	1.091.400	2.208	1.540.608
Volumen m3				14.466	14.466



Con el apoyo del Gobierno el Ejército enfrentó múltiples gastos en beneficio de las tareas que debieron cumplir las diferentes unidades desplegadas para mitigar el daño producido por la catástrofe. En esta materia no había precedentes, por lo que inicialmente hubo que proyectar el gasto y echar mano al presupuesto institucional, actividad que se fue ajustando con el correr de los días, generándose una demanda financiera del orden de los \$ seis mil millones. Los rubros más importantes fueron alimentación, combustibles y lubricantes aéreos y terrestres, repuestos y accesorios y mantenimiento de aeronaves. Al mes de agosto el gasto alcanzó una suma aproximada \$7.124 millones. A continuación se presenta un cuadro por rubros para tener una mirada global donde se focaliza el gasto en tipo de desastres.

### **Las comunicaciones**

El trabajo de apoyo humanitario, requirió un despliegue singular de la FAH. Cada CAH y en especial los 17 SCAH, demandaban estar conectados a una red que permitiera el intercambio de datos, idealmente en tiempo real, con el propósito de informar a la AMIAH respecto del avance de las tareas y los problemas en terreno y de esa forma apoyar la tomar decisiones en beneficio del avance de las obras y para el bienestar de la tropa. La tarea se le encargó al Comando de Telecomunicaciones del Ejército, organismo que asumió una importante tarea para apoyar este despliegue, que en su momento más activo llegó a enlazar a la FAH dispersada en 117 comunas y sostenerlo las 24 horas en las tres regiones, conectando al CG de la AMIAH en Santiago y cubriendo una superficie aproximada de 83.754 kilómetros cuadrados, mediante una red alámbrica e inalámbrica compuesta por citófonos (23), teléfonos celulares, modem de Internet inalámbrico (21), telefonía satelital y equipamiento radial HF y VHF del sistema Torrente para emergencias y comunicaciones administrativas del Ejército.

A diferencia de catástrofes naturales anteriores, en ésta dos nuevas tecnologías fueron introducidas, si bien no tuvieron un carácter masivo, sí estuvieron disponibles en los mandos principales y en los cuarteles generales y planas mayores de las jefaturas y centros de apoyo humanitario valoradas intensamente que serán parte importante en las futuras redes que se estructuren. Una fue la telefonía satelital y la otra una red de internet e intranet con cuentas de correo. En el uso de telefonía satelital, la red fue levantada con 37 equipos de origen institucional y de entidades

estatales y empresas privadas proporcionando a préstamo los equipos para esta emergencia:

Cantidad	Región	Guarniciones
12	VI	Rancagua, Pichilemu, Navidad, Marchihue, Cachapoal, San Fernando, Litueche, Chépica, Las Cabras, Peralillo.
8	VII	Talca, Cauquenes, Constitución, Linares, Talca, Curicó, Licantén, Pelluhue.
16	VIII	Concepción, Chillán, Chiguayante, Coronel, Tomé, Los Ángeles, Cobquecura, Tirúa, Coelemu, Arauco, Lebu,
1	IX	Angol

En la red de intranet, 20 fueron las cuentas de correos electrónicos habilitadas para la transferencia de información pública y clasificada, adicionando la instalación de firma digital (PKI) en las cuentas de correo electrónico de intranet e internet de todos los cuarteles generales de apoyo humanitario.

### **La División Fraternidad**

Un capítulo aparte merece esta inusual organización. El colapso de la infraestructura habitacional y comunal, además del deterioro de los servicios básicos y la creciente cesantía en comunas más afectadas y por añadidura la inminente llegada del invierno, el gobierno apoyó la iniciativa de encargar al Cuerpo Militar del Trabajo (CMT), que hasta la catástrofe se encargaba exclusivamente de la construcciones de caminos y obras relacionadas en lugares apartados de nuestra geografía a través del Ministerio de Obras Públicas.

Consecuentemente, nace la "División Fraternidad", con la misión de apoyar a la reconstrucción mediante la recuperación de espacios de la zona de catástrofe, con un programa inicialmente a base de 12 comunas, para contratar hasta 13.000 hombres en la VIII región costera, por un período de hasta 4 meses. Sin embargo, las necesidades planteadas por los municipios llevaron a modificar rápidamente el proyecto y este se extendió a 74 comunas y dos islas, a petición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, ampliándose a la VI y VII regiones con un total de 19.000 contratos que incluían a hombres y mujeres.

Los objetivos de la División eran: contratar obreros a un sueldo mínimo bajo la estructura militar del CMT; sincronizar estas capacidades con necesidades de mano de obra local; otorgar fuentes de trabajo a jefes de familias damnificadas; contribuir a la reconstrucción y reactivación económica regional; mantener coordinación estrecha con las autoridades comunales en la priorización, asignación y organización en la ejecución de los trabajos; coordinar con los organismos gubernamentales, institucionales y extra institucionales las tareas de reconstrucción en la zona de catástrofe.

Con fecha 12 de abril, fue suscrito entre los Ministerios del Interior, de Defensa Nacional, del Trabajo y Previsión Social y el Ejército de Chile – Cuerpo Militar del Trabajo el Acuerdo Marco, señalando en su artículo primero que a consecuencias del terremoto, el decreto supremo N° 150 del Ministerio del Interior indicaba como zonas afectadas por la catástrofe a las regiones de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule, del Bío-Bío de la Araucanía y Metropolitana, por lo que se instruía a esa cartera y al Ejército de Chile-CMT a auxiliar y reconstruir las regiones afectadas. Además el artículo tercero entregaba el objetivo del acuerdo, que exponía que: "el CMT ejecute las obras que sean necesarias, para reconstruir la zona afectada, incluidas las demoliciones, el retiro y limpieza de escombros, y demás labores y obras para cumplir el objetivo de beneficio público".

El artículo sexto disponía que el financiamiento considera un total de \$ 21.580 millones, de acuerdo a presupuesto que contempla: contratación de personal, adquisición de equipamiento y gastos de supervisión asociados. Al acuerdo marco se suscribió un convenio de ejecución de obras, entre la Subsecretaría del Interior y el CMT para trabajos en comunas asignadas, instrumento por el cual se opera el concepto en las siguientes tareas específicas: demolición de viviendas con decreto autorizado; armado de viviendas de emergencia; reparación y construcción de veredas y soleras en la vía pública; construcción, reparación y mejoramiento de áreas verdes (plazas, zonas de juegos, lugares aptos para el esparcimiento familiar); reparación y recuperación de infraestructura escolar (puertas, ventanas, multicanchas, baños, con insumos provistos por los municipios).

La organización y el despliegue. La división "Fraternidad" se organizó finalmente a través de un programa extendido a 74 comunas y dos islas en las regiones del Libertador Bernardo O'Higgins, del Maule y del Bio-Bío con un total de 18.360 cupos, llegando en su punto más alto el 21 de junio a contratar 17.443

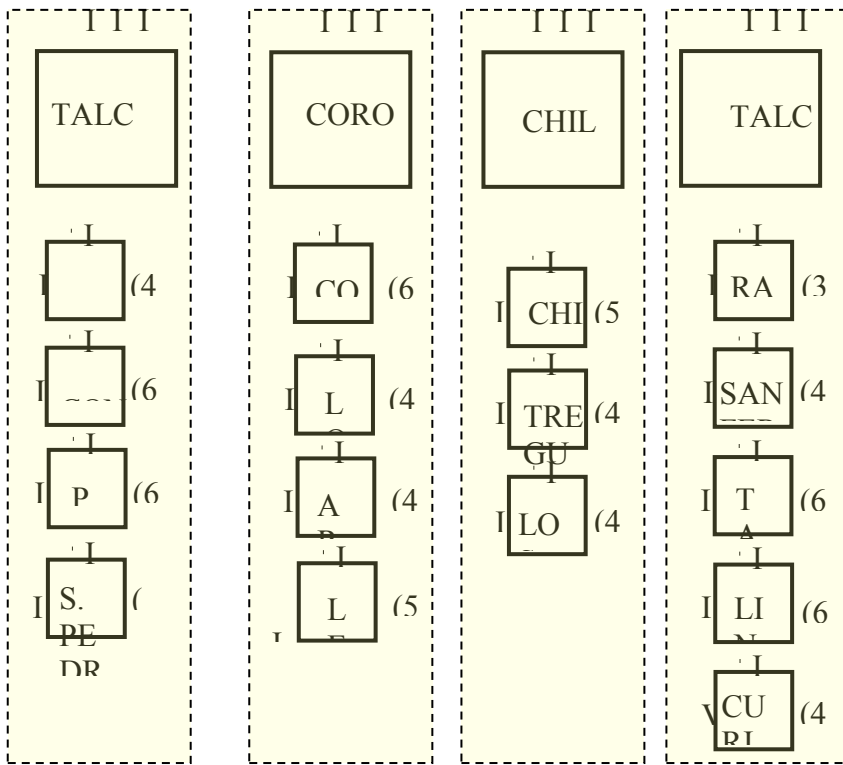
## ORGANIZACION DE LA DIVISION FRATERNIDAD

X X

Estructura

**FRATER  
NIDAD**

18.300 Programados



trabajadores con porcentajes de mujeres 59,1 % y hombres 40,9 %. El personal militar que se encargaba de la supervisión de las obras en los distintos niveles fue de 937, por lo que en total la DIVFRAT llegó a tener en sus filas 19.297 personas. La división se organizó a base de 4 destacamentos: Talcahuano, Coronel, Chillan y Talca y 16 batallones distribuidos como indica el gráfico previo.

Lecciones aprendidas del desarrollo del programa. Durante la marcha del programa comienzan a aparecer algunas dificultades relacionadas con la demanda por trabajar, como por ejemplo el aumento explosivo de distribución de comunas por apoyar, de 12 programadas originalmente en el borde costero se salta a 74 y dos islas en las tres regiones. En adición, el mercado nacional carecía del stock de equipamiento requerido, referido a elementos de protección y seguridad, herramientas ligeras de construcción. Tampoco existía disponibilidad de medios de transporte en las comunas afectadas, por lo que hubo que arrendar vehículos livianos (camionetas) en Santiago, lo que generó un incremento en los gastos de peajes y combustible por traslados a los lugares de empleo.

Otra lección fue la falta de disponibilidad de contenedores dormitorio para el sistema de alojamientos planificado en las regiones afectadas y la carencia de espacios para instalar los campamentos de trabajo, lo que llevó a arrendar lugares para oficinas, bodegas y otras tareas.

No menor fueron las restricciones de contratación de trabajadores, por no reunir los requisitos de estudios y antecedentes penales, exigidos por la Contraloría General de la República para el personal que se desempeña en el servicio público.

Financiamiento. Para el desarrollo del programa, que incluía el financiamiento de gastos para operaciones y salarios del personal desplegado en las 74 comunas, se consideró un monto total de \$ 21.546 millones. Dentro de los gastos de operaciones se consideraban los insumos, herramientas, equipamiento. Las asignaciones para salarios incluían los sueldos de jornal, los costos administrativos, la supervisión militar y la supervisión técnica y operaciones, a saber:

Obrero jornal	\$ 165.000
Capataces y jefes de cuadrilla	\$ 250.000
Administrativos y administrativos contables	\$ 386.216
Prevencionistas de riesgo y profesionales de la construcción	\$ 413.340
Total destinado a salarios	\$ 13.510.000.000

Datos de trabajos desarrollados. Durante el período de funcionamiento de la DIVFRAT , al 1 de septiembre el estado de avance de lo ejecutado, entre otros, son los siguientes:

1) Viviendas construidas

Cantidad Programa	Cantidad Avanzada	%
7.410	6.261	84,5%

2) Viviendas impermeabilizadas

Cantidad Programa	Cantidad Avanzada	% Avance
4.931	4.030	81,7

Cantidad de escombros removidos (m<sup>3</sup>)

Cantidad Programa	Cantidad Avanzada	% Avance
142.598	130.023	91,2

4) Cantidad de accesos y mejoramiento de terreno para viviendas de emergencias.

Trabajo	Cantidad Programa	Cantidad Avanzada	% Avance
Limpiar	2.341.957	2.270.480	96,7
Nivelar	28.968	23.859	82,4
Recuperar	11.700	10.820	92,5
Desmalezar	78.428	73.312	93,5

5) Otros trabajos de importancia.

Trabajo en Alcantarillados (Unidad de Medida: Metros Lineales)			
Trabajo	Cantidad Programa	Cantidad Avanzada	% Avance
Reparar	938	791	84,3
Limpiar	13.205	13.172	99,7
Recuperar	600	600	100,0

Trabajo en Colectores de Aguas Lluvias (Unidad de Medida: Metros Lineales)			
Trabajo	Cantidad Programa	Cantidad Avanzada	% Avance
Construir	14.865	13.945	93,8
Limpiar	122.571	108.115	88,2
Recuperar	17.315	15.515	89,6
Desmalezar	7.775	7.770	99,9

6) Medios logísticos empleados (desde el 1 de abril)

ITEM	UNIDAD	CANTIDAD
Vehículos cargo Ejército, empleados entre el 14.ABR. y 06.JUL.2010.	Dest. Talcahuano	- 2 Jeep Storm - 1 Command Car - 1 Cam.MB 1017
Camionetas arrendadas en los campamentos	Dest. Talca (36) Dest. Chillán (19) Dest. Talcahuano (23) Dest. Coronel (24)	102
Camiones arrendados en los campamentos	Dest. Talca (1) Dest. Chillán (1) Dest. Talcahuano (0) Dest. Coronel (7)	9
Buses arrendados en los campamentos	Dest. Talca (20) Dest. Chillán (11) Dest. Talcahuano (15) Dest. Coronel (21)	67
Buses Ejército, traslado personal (despliegue fuerza)	Traslado personal de planta y soldados profesionales a los destacamentos desde el RI N° 1 "Buin".	10
Buses arrendados para relevo de personal	Relevos personal de dotación de la I y VI Des	5

Carga	Transportada por Camión Freightliner de cargo del CMT	630 Ton. 533 m <sup>3</sup>
Personal transportado	Coordinado por la DPE, para trasladar personal de planta y soldados profesionales a los destacamentos (despliegue fuerza militar).	400
	Relevos personal de dotación de la I y VI DEs.	269

### Conclusiones

Durante ocho meses para el Ejército de Chile la Reconstrucción fue el centro de gravedad de su accionar anual para cumplir con una de sus funciones más nobles en tiempo de paz: socorrer a sus compatriotas ante calamidades y catástrofes naturales, cumpliendo con los mandatos que le impone la ley, como también en otras, que sin ser parte de sus misiones y tareas específicas, le fueron dispuestas o solicitadas por las autoridades desde el gobierno central hasta el comunal, en beneficio de colaborar a mitigar la emergencia y concurrir con la ayuda necesaria para las víctimas y afectados por ambos fenómenos que azotaron la zona centro sur del país.

Las lecciones aprendidas que deja la participación de los medios institucionales en las variadas misiones que debió cumplir van mucho más allá de lo esperado, por el cambio de la sociedad en el mundo rural y urbano. No todos los planes y doctrina tuvieron aplicabilidad en la resolución de los problemas que surgían a diario. Los mandos tuvieron muchas veces que improvisar y adaptarse a las circunstancias y adoptar medidas, para las cuales el entrenamiento y capacitaciones no los preparó, entre ellas, formar equipos multidisciplinarios, organizar centros de acopios de donaciones, contratar mano de obra masiva, cumplir labores de asistencia social, resolver conflictos conyugales y familiares ante conflictos de escasez de recursos, No cabe duda, que los desafíos son muchísimos y deberán ser enfrentados para responder mejor ante eventuales hechos de esta naturaleza en el cual la probabilidad de ocurrencia en el país es alta.

Por último, para los 10.000 hombres y mujeres que integraron la FAH, y a los más de 18.000 que formaron la DIVFRAT, está la satisfacción del deber cumplido, el alcanzar y sobrepasar en varias ocasiones las metas impuestas, el cariño y reconocimiento de la gente apoyada de cada rincón donde llegó la fuerza de apoyo humanitaria, bastaban para sentirse complacidos de haber aportado como organización y como seres humanos para aliviar el sufrimiento de miles de compatriotas, con gran sentido de solidaridad y compromiso, ha quedado en la memoria de todo un país, que vio a nuestros soldados y miles de voluntarios anónimos que se sumaron a trabajar en largas y agotadoras jornadas, llevando apoyo, atención y techo a miles de familias azotadas por la catástrofe. En suma, el bicentenario institucional será recordado como el "gran proyecto" que permitió vencer al invierno, a las enfermedades y a la precariedad, devolviendo a miles de nuestros compatriotas la esperanza de recuperar su normalidad.

## Evo Morales y los militares: una relación de conveniencia mutua. Nuevos roles de las Fuerzas Armadas en Bolivia

---

Sergio Molina Monasterios<sup>154</sup>

RESUMEN: Las relaciones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas han sufrido diversas transformaciones durante el gobierno de Evo Morales y hoy los militares tienen una relación menos traumática con la sociedad boliviana. Con un presupuesto notablemente incrementado, coinciden con el ethos nacionalista del gobierno, que se expresa en sus planes de reforma de la institución militar. La influencia venezolana y cubana ha desplazado la que ejercía Estados Unidos en décadas anteriores, pero es más bien instrumental y no responde a una adscripción ideológica. Al mismo tiempo se ha mantenido prácticas anteriores como la participación castrense en tareas de interdicción del narcotráfico y lucha contra el contrabando y ha continuado la desinstitucionalización que atraviesa la institución desde hace décadas. El cambio más importante de este período fue la superación del distanciamiento que había entre civiles y militares por el sustento represivo que las Fuerzas Armadas otorgaron a los regímenes del período precedente, denominado de "Democracia pactada" (1985-2000). En lugar de esto, ahora la institución del orden goza del respaldo de la opinión pública. En un contexto de predominio del discurso nacionalista que se propone la recuperación de soberanía bajo postulados "antiimperialistas" se ha realizado un entronque virtuoso entre el

---

<sup>154</sup> Analista, especialista en comunicación política. Es autor de varios libros entre los que se cuentan: "La Columna Robada" y "De la Nación Clandestina a la Participación Popular". Además, es coautor de los libros "Comunicación sin centro" y "El Pulso de la Democracia". Es docente en la Universidad Diego Portales y de la Universidad de Chile y ha participado en diversos grupos de investigación política y académica en Chile, Bolivia y Argentina.

nacionalismo gubernamental, la política de seguridad actual y la razón de ser de las Fuerzas Armadas bolivianas.

### **Caracterización del gobierno y ausencia de reforma institucional**

Se puede caracterizar al gobierno de Evo Morales como uno de transición estatal, que cambió los actores, reglas electorales y procedimientos para la toma de decisiones, en un intento de pasar a una etapa de democracia participativa (Mayorga: 2009; Calderón: 2010; PNUD: 2007). O, en cambio, como un remozamiento del nacionalismo estatista que constituye la ideología típica del país. Esta descripción, a su vez, se subdivide entre quienes creen que este *aggiornamento* es una salida típicamente populista, en busca de la inclusión social, la rotación de la elite gobernante y el cambio simbólico (Molina: 2009; Molina ed.: 2010; Laserna, Gordillo y Komadina: 2006), y quienes piensan que puede establecer las bases de un nuevo orden posneoliberal (Stefanoni: 2010).

Se identifique de una u otra manera el proceso boliviano, hay consenso entre los investigadores respecto a la poca importancia que el mismo ha dado a la reforma militar y a la discusión sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la actual etapa del proceso democrático<sup>155</sup> (Tellería: 2007; Quintana: 2008; Mayorga: 2009).

Ni siquiera en la nueva Constitución Política del Estado que crea el Estado Plurinacional de Bolivia (2009) se hacen modificaciones sustanciales en esta área, a pesar de que su aprobación implicó profundas discusiones de muchos meses sobre los más variados y diversos asuntos y con graves conflictos entre todas las fuerzas políticas, sociales y culturales del país.

En efecto, en el plano militar la nueva Constitución de 2009 no difiere sustancialmente de la anterior, excepto porque establece que Bolivia es un país pacifista pero que se reserva el derecho a la defensa. En ese sentido, la reforma militar sigue siendo una asignatura pendiente de la clase política y la sociedad boliviana.

---

<sup>155</sup> Se puede dividir el periodo democrático en varias etapas: La transición democrática 1982-1985; la democracia pactada 1985-2000; la crisis estatal o "empate catastrófico" de 2000-2009 y, finalmente, el nuevo periodo estatal iniciado por el segundo gobierno de Evo Morales.

## El presupuesto de las Fuerzas Armadas

Donde sí ha habido cambios sustanciales durante estos años ha sido en las dimensiones del presupuesto de las Fuerzas Armadas de Bolivia. Según datos proporcionados a principios de 2011 por el ex ministro de Defensa, Rubén Saavedra Soto, la institución del orden contaba con setenta mil integrantes. El gasto militar escaló posiciones en el presupuesto y creció el 123% en la última década, de los cuáles se debe atribuir un 64% a la etapa que se inicia con Morales en el poder (D'Alencar Delgado: 2011; Nicanor Duarte: 2011).

En efecto, su primer periodo comenzó en enero de 2005. En el presupuesto del año siguiente, el primero bajo su mandato, el incremento fue menor en relación al promedio de los años anteriores. Pero, a partir de entonces, se produjo un notable incremento. Si el promedio de crecimiento del presupuesto militar durante los años anteriores fue de 5,6%, desde 2007 asciende a 12,7%, es decir, más del doble.

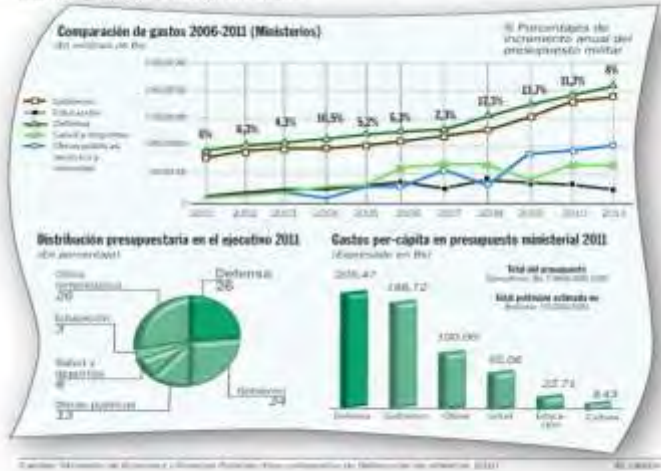
Según el ex Ministro Saavedra: "los recursos para Defensa sirven para el mantenimiento de aproximadamente 70.000 efectivos militares de todo el país, a quienes se dota de uniformes y de alimentación –a razón de Bs. 4,50 diarios por soldado–, además de pagar energía eléctrica, agua, teléfono y otros servicios a todas las unidades militares, que sobrepasan las 200"<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Pero también el dinero se destina a nuevas adquisiciones. Entre ellas, seis aviones chinos de combate K-8 Karakorum, que debe sumarse a una donación de ese mismo país de 10.000 fusiles AK-47. Por su parte, Rusia ha ofrecido un crédito millonario para la adquisición de material militar. El mismo cubriría, en principio, seis helicópteros Mi-7, la modernización del equipamiento y hasta un sistema de misiles. Ahora bien. Hay que poner en contexto estas compras, sobre todo porque no tienen comparación con el gasto de sus vecinos inmediatos Chile y Perú.

## GASTO MILITAR

Las siguientes expresan comparaciones del gasto en Defensa en Bolivia frente a otros sectores de estado durante la gestión del presidente Evo Morales.



Fuente: periódico *El Deber de Santa Cruz*, 17 de enero de 2011.

Este tratamiento presupuestario es muy diferente al que recibieron las Fuerzas Armadas derrotadas y desprestigiadas luego de los gobiernos militares de los setenta y ochenta. Por otra parte, refleja la relación instrumental que han tenido a lo largo de las últimas décadas civiles y militares.

Los militares se incorporaron a la democracia (1982) habiendo perdido su capacidad de veto en el proceso estatal de toma de decisiones. Su participación se limitó a la represión a las movilizaciones populares, que siempre fueron numerosas y fuertes en Bolivia, y que se extendieron como reguero de pólvora con la pérdida de legitimidad de la "Democracia pactada", desde el año 2000. En todo caso, existe consenso en que antes de Morales hubo un acuerdo de coexistencia pragmática y control civil informal de las Fuerzas Armadas (Mayorga: 2009).

Además, durante las últimas décadas, las Fuerzas Armadas participaron en tareas policiales y represivas contra el narcotráfico y el contrabando y, en muchos casos, contra la propia sociedad civil, todo lo cual mantuvo la ruptura existente entre la institución castrense y la sociedad civil que la transición democrática no logró superar.

Esta fue la situación con la que se enfrentó el gobierno de Morales cuando asumió el control de la Corporación militar. Hasta

entonces este político proveniente de las filas indígenas-sindicales del Chapare cocalero y de la izquierda marxista boliviana, veía a los militares de la misma forma en la que estos mundos lo hicieron tradicionalmente sin ninguna sutileza o matiz: como enemigos del movimiento popular y aliados del "imperialismo" norteamericano. Esta visión se vio reforzada por el papel que los militares desempeñaron en contra de sus adeptos durante la crisis estatal que se prolongó desde 2000 hasta la caída de los gobiernos de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003, y de Carlos Mesa en 2005. En ese contexto, es llamativa la forma en que, una vez en el poder, el presidente boliviano renovó el "Pacto instrumental" Estado-Fuerzas Armadas (2006), que es fundamental para el ejercicio del poder democrático en el país, sin el cual, ningún gobierno podría asegurar su propia estabilidad.

El pacto tácito actual parecería consistir en que los militares no hacen grandes cuestionamientos al gobierno de Morales y como retribución no se producen modificaciones institucionales de importancia, a no ser las que van aparejadas a la realización del proyecto político del MAS, es decir, la nacionalización de los hidrocarburos, la restitución del rol protagónico del Estado en la economía y la nueva política internacional marcada por un distanciamiento respecto a Estados Unidos.

Como veremos, las Fuerzas Armadas se sienten naturalmente inclinadas a acompañar estas nuevas políticas gubernamentales, por lo que para ellas el pacto no tiene resistencias importantes. Algunos especialistas consideran, sin embargo, que en 2006, más que la renovación del mutuo uso entre las partes, se produjo una transformación radical de las Fuerzas Armadas porque Morales habría acercado la organización militar boliviana al modelo estratégico y doctrinal venezolano (Alda: 2011). Sin embargo, hay pocas pruebas empíricas de esto que vayan más allá de la crítica ideológica al proyecto político boliviano.

### **Participación militar en políticas de desarrollo**

Más importante, sin embargo, parecería ser el hecho de que para el Presidente Evo Morales, las Fuerzas Armadas deben asumir tareas que van más allá de su función específica, por ejemplo, tareas científico-técnicas: "Una de las debilidades del Estado es no contar con científicos para muchos temas importantes para Bolivia. Deben haber profesionales desde las Fuerzas Armadas

para llenar ese vacío; militares científicos para el litio, la petroquímica; profesionales para la producción científica"<sup>157</sup>.

Aunque los uniformados bolivianos nunca han estado del todo ausentes de las tareas desarrollistas, ahora están involucrados en ellas con más ímpetu que durante los gobiernos anteriores. Esto entronca con la denominada "memoria nacionalista" de las Fuerzas Armadas (Molina: 2010) que es central para entender los acuerdos entre la élite política en el gobierno y la corporación castrense.

Por esta razón, la nacionalización de los hidrocarburos, medida crucial de la gestión de Morales, fue respaldada por la Institución del orden desde que el 1 de mayo de 2006 Morales ordenara la toma armada de las refinerías y pozos de petróleo en una puesta en escena mediática altamente efectiva a nivel nacional e internacional. Al respecto, se debe recordar que es la tercera nacionalización que se produce en la historia de Bolivia y, en ese sentido, se adscribe a la "memoria nacionalista" mencionada anteriormente.

También adquirió una gran importancia la participación de las Fuerzas Armadas en la aplicación de las políticas sociales, como el pago en lugares alejados de los bonos "Juancito Pinto" para los niños, la "Renta Dignidad" para los ancianos y proyectos de alfabetización vinculados a Cuba y Venezuela.

En ese marco, la institución armada participa de forma determinante en los dos aspectos centrales del modelo económico-político estatista, nacionalista y redistribuidor de riqueza que está construyendo Morales.

La aspiración, además, es convertir las Fuerzas Armadas en una "gran empresa de desarrollo" (Mayorga: 2010; Alda: 2011). Existe una institución específica, COFADENA, que ensambla tractores "al servicio del pueblo boliviano". También una fábrica de ácido sulfúrico está en manos del Ejército, y hay militares en otras instituciones, como en la empresa aérea Boliviana de Aviación (BoA).

Pero no se trataría más que de un primer paso ya que, según el ex comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, general José Luis Cabas: "Mañana la meta de nuestra singladura serán los tractores,

---

<sup>157</sup> "Evo Morales pide incluir a los militares en el desarrollo de la industria del litio", *América Economía*, 4 de febrero de 2011, consultado el 12 de julio de 2011 en <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/evo-morales-pide-incluir-los-militares-en-el-desarrollo-de-la-industria-del-l>

pasado mañana los camiones y automóviles, más adelante la industrialización, aprovechamiento del litio, la producción de sus derivados y químicos. Nuestras empresas empujaran el tren del desarrollo que es política de nuestro presidente y del Estado boliviano" (citado en Alda: 2011).

Tanto la participación en la nacionalización como en estas políticas sociales ha permitido una retórica gubernamental sobre la inclusión de las Fuerzas Armadas en el "proceso de cambio" y, en cierta forma, ha "resignificado" su accionar represivo del pasado (Mayorga: 2009).

Un indicio fundamental en este sentido es la frase pronunciada recientemente por Morales, en la cual sostiene que "las Fuerzas Armadas no sólo trabajan junto al Gobierno, sino al lado de movimientos sociales para consolidar programas de desarrollo"<sup>158</sup>.

### **La lucha contra el narcotráfico y el contrabando**

Ahora bien, como decíamos anteriormente, para el presidente Morales, las Fuerzas Armadas deben asumir tareas que van más allá de su función específica, entre ellas luchar contra el contrabando, el narcotráfico y buscar el desarrollo del país: "Las Fuerzas Armadas cumplen una función vital para la recuperación de los recursos naturales, el resguardo de la soberanía en las fronteras, combatiendo a grupos que quieren dañar a Bolivia (con) el narcotráfico y el contrabando"<sup>159</sup>.

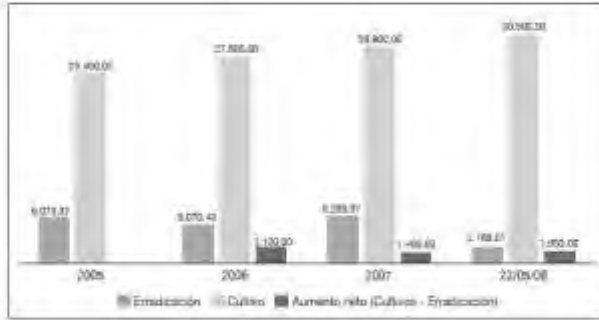
En ese sentido, durante años, uno de los roles fundamentales de las Fuerzas Armadas fue la lucha contra las drogas, con graves costos sociales y violación de los derechos humanos. Esta tarea permeabilizó a la Institución a la injerencia de Estados Unidos y facilitó un constante y paulatino proceso de desinstitucionalización militar.

---

<sup>158</sup> "Morales insta a los militares bolivianos a prepararse para desarrollar la industria del país", cable de la agencia Infodefensa.com del 3 de febrero de 2011.

<sup>159</sup> Discurso de Evo Morales durante la inauguración de la gestión académica militar en las instalaciones del Colegio Militar de Ejército, Agencia Erbol, 4 de febrero de 2011.

Gráfico 1. Comparación entre erradicación y cultivos de coca en la gestión de Evo Morales en hectáreas



Con la llegada de Evo Morales al poder, la militarización de la erradicación de los cultivos de coca no desapareció. Sí, en cambio, bajó de perfil y perdió eficiencia, como muestra el gráfico 1.

En los últimos años es evidente un incremento –todavía leve– de la producción y el tráfico de drogas. Sin embargo, se han producido sonados casos de participación de miembros de las instituciones estatales en el negocio, el más notorio de los cuales fue el del General de Policía, René Sanabria, ex director de la Fuerza Especial de Lucha contra las Drogas, y asesor del Ministerio de Gobierno en el momento en que fue detenido en Panamá, en abril de 2011, gracias a una investigación de la Policía chilena y la DEA. Sanabria se declaró culpable de traficar varias toneladas de cocaína a los Estados Unidos.

Este caso incrementó notablemente la tensión entre Chile y Bolivia y es uno de los motivos principales para la ruptura del diálogo que protagonizaron ambos países durante un lustro alrededor de una agenda de 13 puntos que incluía el tema marítimo<sup>160</sup>.

En el caso Sanabria la DEA actuó desde Chile porque la institución fue expulsada de Bolivia en 2008, acusada de conspiración contra el gobierno. Esta agencia y la División de Asuntos Antinarcóticos de Estados Unidos (NAS) financiaron

<sup>160</sup> La relación con Chile también ha sido "militarizada" por Morales. Si bien no existen relaciones diplomáticas, la máxima autoridad boliviana en ese país es el cónsul en Santiago y, en los últimos años, dos de ellos provinieron de la corporación militar.

durante las últimas décadas bonos para militares y policías que trabajaron en la guerra contra las drogas, lo que causó desorden financiero y, como hemos dicho, contribuyó a la desinstitucionalización militar.

En este marco, no se debe olvidar de la dicotomía perversa de certificación y desertificación que condicionaba la relación de Estados Unidos con Bolivia antes de la llegada al poder de Morales<sup>161</sup>.

La participación actual de Estados Unidos en esta área no ha desaparecido, pero es significativamente más pequeña; en 2009 cooperó con solo 24 millones de dólares, mientras que en los años noventa sus desembolsos solían superar los 100 millones de esa moneda.

Según el presidente boliviano, los mayores golpes contra el narcotráfico se asestaron después de la salida de la DEA del país. Morales incluso acusó a los norteamericanos de cooperar con el narcotráfico<sup>162</sup>. Lo cual ha sido considerado una posición ideológica y parte de la disputa que mantiene el gobierno boliviano con los Estados Unidos, lo cual es parte de la retórica antiimperialista tradicional de la izquierda boliviana.

En ese contexto, Morales convocó a las Fuerzas Armadas a preparar una estrategia de lucha contra el narcotráfico para "nacionalizar el combate a este delito". Sin embargo, casos como el de Sanabria produjeron la morigeración del discurso oficial y actualmente es mucho más pragmático. Recientemente Morales dijo que estaba sorprendido por el gran tamaño del narcotráfico en Bolivia: "No creía que era tan grande, no pensaba que tenía tal

---

<sup>161</sup> El proceso de certificación nació en 1986 y consiste en la revisión anual de la lucha contra las drogas en cada país de la región y el castigo que proporciona Estados Unidos a las naciones que no cooperan en ella, lo que incluye la suspensión de ayuda, la oposición de Estados Unidos a los préstamos de multilaterales, y hasta posibles sanciones comerciales. La decisión de certificación se da a conocer anualmente en marzo.

<sup>162</sup> Evo Morales afirmó que: "todo hace sospechar que Estados Unidos, lejos de cooperar en la lucha contra el narcotráfico, incentiva y protege este delito como un mecanismo de control hacia países afectados por la producción de drogas" en "Bolivia y EE.UU. firmarían pronto un nuevo acuerdo bilateral", BOLPRESS, citando a las agencias ABI y Prensa Latina en <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2010060106> consultado el 13 de julio de 2011.

poder económico (...), siento que infiltra en los poderes, en las estructuras de Estados"<sup>163</sup>.

Actualmente Bolivia está cerca de llegar a un acuerdo con Estados Unidos para normalizar sus relaciones diplomáticas, dañadas por la expulsión de la DEA y del embajador de ese país, Philip Goldberg, el mismo 2008. La firma del acuerdo, postergada varias veces, intenta a juicio del gobierno, reencaminar en nuevos términos el intercambio bilateral entre ambos países.

Ahora bien, a pesar de todo ello, el principal cooperante en materia de drogas en el futuro ya no será Estados Unidos, sino Brasil, que está próximo a firmar acuerdos para el patrullaje conjunto de la frontera común con Bolivia, la capacitación de militares y policías y la provisión de información de inteligencia<sup>164</sup>. Esto se debe a que la droga boliviana y peruana que transita por Bolivia viaja con dirección al este, a Sao Paulo y Río de Janeiro, de donde parte hacia África, para de allí pasar a Europa, lo que ha confirmado que cada vez es menor el mercado norteamericano para la droga boliviana y, por tanto, la importancia que le otorga ese país a la relación con Bolivia.

Por otra parte, se debe notar que otra de las principales ocupaciones de las Fuerzas Armadas es la lucha contra el contrabando, el de entrada, pero sobre todo el de salida, que ha sufrido un notable incremento debido a la política económica del gobierno de subvencionar el precio de los combustibles líquidos, los cuales son "exportados" por los comerciantes y vendidos en los países limítrofes a precios mucho más altos.

Anteriormente las Fuerzas Armadas realizaban una labor de apoyo logístico a los efectivos del Control Operativo Aduanero (COA), que depende de la Aduana Nacional. Sin embargo, actualmente se ha desplazado tres comandos conjuntos para tender las regiones amazónica y andina, y en El Chaco, lo cual hace prever que la participación se incrementará aún más en el futuro próximo.

---

<sup>163</sup> "Evo acusa a Estados Unidos de fomentar el narcotráfico" en La Razón de La Paz, 1 de junio de 2010.

<sup>164</sup> Los gobiernos de Bolivia y Brasil firmaron tres acuerdos para la lucha contra el narcotráfico y las mafias organizadas, en el marco de la séptima reunión de la Comisión Mixta Sobre Drogas entre ambos países ("Bolivia y Brasil pretenden regionalizar lucha antidrogas", periódico El Deber de Santa Cruz).

## **Las relaciones internacionales de las Fuerzas Armadas**

Durante el gobierno de Evo Morales se produjo un cambio en la matriz de relacionamiento internacional de Bolivia. Consistió en un ya mencionado distanciamiento de los Estados Unidos (país con el cual durante gran parte del siglo XX colaboró bajo la lógica de la Guerra Fría) y en el estrechamiento de los lazos de cooperación con Cuba y Venezuela en múltiples áreas, como educación, salud, inversiones, finanzas y comunicación. Lo cual también se expresó en el área de seguridad y defensa.

La cooperación militar con Venezuela es parte de un convenio formal entre las instituciones castrenses, que se traduce en la presencia de personal y, hasta julio de 2011, en la entrega que hacía Morales de dinero venezolano directamente a las comunidades bolivianas. Todo lo cual ha desencadenado las críticas de la oposición, que entiende que se trata de una clara intromisión política de un país extranjero en asuntos internos, lo cual no ha sido tenido en cuenta por el oficialismo: el gobierno de Morales ha minimizado la influencia venezolana y la valora como expresión de la solidaridad entre dos pueblos hermanos. Ahora bien, algunos autores la consideran el rasgo más preocupante de la retórica anticapitalista del boliviano (Alda: 2010).

### **La represión interna**

Por razones históricas, el papel de las Fuerzas Armadas es un asunto muy delicado para la izquierda. Es un papel que, pese a los cambios ideológicos y políticos que se sucedieron al finalizar el siglo XX, se ha mantenido. En 2008 y 2009 los uniformados intervinieron en convulsiones políticas en Pando, Santa Cruz, Sucre, Tarija y Cochabamba, y en 2010 y 2011, durante el frustrado intento de incrementar el precio de los hidrocarburos, se ha utilizado a las Fuerzas Armadas en labores de control policial.

Aún más, en el giro de la visión que ha hecho Morales del rol de las Fuerzas Armadas en la historia de Bolivia, ha defendido a los militares de los excesos que cometieron contra los derechos humanos durante las dictaduras. Morales señaló que en tales ocasiones la Institución armada actuó cumpliendo las órdenes de élites políticas antinacionales y que la responsabilidad, por tanto, pertenece a ellas: "las Fuerzas Armadas ahora están con su pueblo

y con la patria y no como antes (que eran) utilizadas para intereses ajenos"<sup>165</sup>.

Esta declaración causó protestas incluso de aliados del gobierno y muestran que el pacto instrumental gobierno-Fuerzas Armadas es más fuerte que incluso una vieja tradición histórica de la izquierda boliviana.

Por su parte, para la oposición, el incremento presupuestario y los beneficios ya mencionados no hacen otra cosa que contentar a una tropa empleada en las mismas labores que en el pasado, a fin de que Morales continúe en el poder.

En cualquier caso, el nuevo rol que juegan las Fuerzas Armadas en el proceso político boliviano ha mejorado los índices de popularidad de la Institución y acompañaron a los del gobierno hasta el 2007 (ver gráfico 2) y ahora, cuando estos últimos han caído, se ubican incluso por encima de ellos.



## La crónica desinstitucionalización de las Fuerzas Armadas

La actuación de las Fuerzas Armadas en áreas que no son propias y que no corresponden con su misión tradicional, la ausencia de transparencia en el gasto militar y la carencia casi absoluta de legalidad en los ascensos son otros tantos factores de un fenómeno que cabe designar como "desinstitucionalización militar", un problema que se arrastra desde muy atrás pero que se ha mantenido y en algunos casos incrementado durante la gestión de Morales. Son importantes en este aspecto, aunque imposibles

<sup>165</sup> "Ejército boliviano cambia lema por el de 'Patria o muerte'", agencia EFE, 12 de marzo de 2010.

de cuantificar, los recientes vínculos políticos y militares con Venezuela y Cuba.

Como ejemplos se puede mencionar que a principios de 2011 se informó de que el Comando General del Ejército transgredió una Resolución del Senado para favorecer a coroneles que supuestamente no cumplían con los requisitos para aspirar al grado máximo y perjudicar a cinco coroneles que sí respondían a las exigencias estipuladas por las normas legales<sup>166</sup>.

Varias veces se ha denunciado un manejo discrecional de destinos y ascensos. Hace no mucho el comandante en jefe, general Ramiro de La Fuente, renunció a su cargo por presiones institucionales y políticas, entre ellas el intempestivo relevo de su jefe de Estado Mayor. Esta renuncia obligó al gobierno a prescindir de la rotación de representantes de las tres fuerzas militares en el cargo de Comandante e ignorar la antigüedad del alto mando<sup>167</sup>. Por otra parte, 300 suboficiales del Ejército y de la Fuerza Aérea denunciaron recientemente haber sido "degradados"<sup>168</sup>.

La mayor parte de estas anomalías y excepciones tienen origen político. La desinstitucionalización obedece a la necesidad de la clase política de instrumentalizar a los militares, pasando por alto las reglas que los norman. También es resultado del deseo de algunos militares de alta graduación de obtener beneficios excepcionales estableciendo vínculos directos, personales o grupales, con los políticos o instituciones extranjeras con capacidad financiera.

### **Cambios simbólicos**

Ahora bien, si los cambios estructurales son menores a lo que la literatura suele mencionar, los cambios más abundantes han sido simbólicos. Ésta es la primera vez en la historia de Bolivia que el "Capitán General" de las Fuerzas Armadas es un indígena de origen aymara. Lo más cercano a una situación como ésta ocurrió en el siglo XIX, durante la presidencia del prócer Andrés de Santa Cruz y Calahumana. A su vez, Evo Morales es el único presidente

---

<sup>166</sup> Cable de la Agencia de Noticias Fides, La Paz, 15 de febrero de 2011.

<sup>167</sup> "FAB afirma que acatará decisión de Morales sobre comandancia", Tania Loayza, Página Siete, La Paz, 25 de enero de 2011.

<sup>168</sup> El 25 de diciembre de 2010 los suboficiales de la promoción '85 fueron ascendidos de suboficiales segundos a suboficiales primeros y los de la promoción '89 subieron a suboficiales mayores. Sin embargo, el 21 de enero de 2011, todos perdieron su grado por orden del actual comandante del Ejército, Antonio Cueto.

civil democrático que cumplió con el servicio militar, pues todos los demás fueron declarados "inhábiles" por influencia familiar (lo que de paso muestra la porosidad de las Fuerzas Armadas a las presiones de los poderes fácticos). Las Fuerzas Armadas han sido obligadas a desarrollar una política de inclusión étnica en los institutos de formación de oficiales (antes restringidos) y a desfilar con pueblos indígenas en las paradas militares.

También es significativo que las Fuerzas Armadas incluyeran en su lema: "Subordinación y constancia... ¡Viva Bolivia!", la arenga castrista: "Patria o muerte, ¡venceremos!", lo que habría sido hecho en consulta con el Alto Mando Militar, según dijo en su momento el comandante del Ejército.

Se ha establecido una segunda bandera nacional, la wiphala indígena. El artículo 6 de la nueva Constitución señala que: "Los símbolos del Estado son la bandera tricolor rojo, amarillo y verde, el himno nacional boliviano; el escudo de armas; la wiphala; la Escarapela; la flor de la kantuta y la flor del patujú". Los nuevos símbolos adornan los uniformes militares actuales.

Todo lo cual se produce en el marco ya referido: la ideología nacionalista del gobierno coincide mejor con la visión tradicional de los militares sobre el país, que en cambio era continuamente afrentada en los años noventa, tiempos de privatización del Estado y de cosmopolitismo.

Sin embargo, a pesar de todo ello, es importante tener en cuenta que las Fuerzas Armadas no esgrimen una retórica "bolivariana" y menos de "socialismo del siglo XXI", lo que seguramente implica que su relación con Cuba o Venezuela es más bien instrumental antes que de complicidad ideológica (Mayorga: 2009).

### **La política de seguridad y defensa**

Por otra parte, si actualmente no hay transformaciones radicales en la Institución, todo hace pensar que la intención del gobierno es realizarlas en el largo plazo. Por lo menos así lo ha dicho Álvaro García Linera al hacer referencia a un proyecto institucional que abarcaría el periodo 2010-2025.

Este proyecto consistiría en sentar soberanía en todo el territorio nacional, garantizar la presencia del Estado en las regiones fronterizas e incluir a todos los bolivianos. Las cuales "fueron las

tres fallas estructurales cometidas a lo largo de los años y que deben ser subsanadas por las Fuerzas Armadas"<sup>169</sup>.

Según el Vicepresidente boliviano, se perdió soberanía por la sumisión de las autoridades nacionales a las potencias extranjeras, lo cual debe enfrentarse potenciando económicamente al Estado. Por otra parte, la pérdida territorial que soportó permanentemente Bolivia se debió, entre otras cosas, a la ausencia del Estado en regiones fronterizas y a la división interna del país, sumada a la ambición extranjera por los abundantes recursos naturales presentes en su territorio. Para García Linera es imprescindible una tarea de ocupación geográfica: las Fuerzas Armadas deben desarrollar sus labores en el Precámbrico, la Amazonía y la Chiquitanía, porque allí es donde se encuentran las mayores riquezas naturales no renovables.

El discurso tradicional de García Linera respecto a la soberanía también reafirma la actual política exterior boliviana, sobre todo con relación a Chile y al diferendo marítimo que enfrenta a ambas naciones. Como dijimos, si bien en sus inicios el gobierno de Morales tuvo una posición negociadora que permitió el establecimiento de la mencionada "Agenda de 13 puntos", recientemente ha retornado al tradicional enfrentamiento con Santiago. Los años de acercamiento no fueron más que un paréntesis en una relación siempre tensa y distante, que obedece a lógicas diferentes. Volver a la "normalidad", entonces, implica que Bolivia retomará los escenarios internacionales (que son muchos y variados) para reclamar un acceso útil, libre y soberano al mar.

Todo lo cual –la defensa de la soberanía y la reivindicación marítima– son parte de la razón de ser de las Fuerzas Armadas bolivianas, por lo que este giro también es funcional a la institución castrense.

Durante los años de diálogo bilateral, existían sordas protestas dentro de la institución castrense por el acercamiento a Chile y otras actitudes "contra natura" como la condena oficial de la única victoria militar en el siglo XX, el aplastamiento de la guerrilla del Che Guevara, todo lo cual se han acallado por completo.

En palabras del ex ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, uno de los ideólogos de Morales y actualmente director de la Agencia para el Desarrollo de las macrorregiones y zonas fronterizas, la política de seguridad y defensa en Bolivia está

---

<sup>169</sup> García Linera, Álvaro. Seminario "Reforma institucional del Estado", organizado por el Comando de las Fuerzas Armadas, La Paz, 17 de Junio de 2010.

enmarcada en las transformaciones de la sociedad boliviana y enfocada al ejercicio de la soberanía y el dominio territorial, dada la ausencia del Estado: "Un tercio del territorio boliviano carece de Estado. La Amazonía está bajo dominio de fuerzas informales. Gran parte de la riqueza natural no tiene control"<sup>170</sup>.

Quintana afirma que esta política busca la recuperación de la capacidad de tomar decisiones en materia de seguridad a través de, entre otras cosas, el desmantelamiento de la estructuras paraestatales (delincuenciales) existentes. Implica el fin del poder de los Estados Unidos en Bolivia y el cambio en la agenda de las relaciones exteriores. Define la seguridad nacional en el marco de la seguridad hemisférica y permite el protagonismo de nuevos actores políticos y sociales.

## Conclusiones

La relación entre las Fuerzas Armadas, el gobierno y la sociedad ha pasado del enfrentamiento a la cooperación y se da actualmente una inserción menos compleja de los militares en la sociedad boliviana. Las Fuerzas Armadas están encargadas de tareas de desarrollo y de ejecución de política sociales que forman parte de la política económica nacionalizadora y redistributiva del gobierno de Morales.

Por otra parte, se han modificado las relaciones bilaterales de subordinación respecto a Estados Unidos, mientras que la cooperación militar con Venezuela debe ser comprendida como un arreglo instrumental y pragmático, y no como un alineamiento ideológico.

Actualmente Bolivia entiende la seguridad en una forma ampliada y no restringida como lo hacía anteriormente. En un contexto de predominio del discurso nacionalista que se propone la recuperación de soberanía bajo postulados "antiimperialistas", se considera que la más grave amenaza para el país es la ausencia del Estado y de dominio institucional de gran parte del territorio, y sólo en menor medida el terrorismo y el narcotráfico.

Esto ha permitido un entronque virtuoso entre el nacionalismo gubernamental, la política de seguridad actual y la razón de ser y a la columna vertebral de las Fuerzas Armadas bolivianas, esto es, el

---

<sup>170</sup> Quintana, Juan Ramón, "Alianzas y fragmentación andina", en Seminario internacional: Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica, Observatorio Democracia y Seguridad y Woodrow Wilson International Center, La Paz, 2008.

mantenimiento de la unidad nacional y la defensa de la soberanía. Estos objetivos, además, han significado un incremento sustancial del presupuesto y los beneficios militares.

La excelente relación entre el gobierno y la institución castrense tiene, sin embargo, un precio: continúa la desinstitucionalización de la corporación militar que continúa eligiendo sus mandos y toma decisiones organizativas internas por criterios motivados casi únicamente por factores políticos. Esta situación, más la precariedad de sus recursos, que el rearmamentismo nacionalista no está en condiciones de alterar seriamente, hacen que las Fuerzas Armadas bolivianas continúen débiles y sean incapaces de acciones de mantenimiento del orden de gran envergadura.

## BIBLIOGRAFIA

- ACADEMIA DE GUERRA NAVAL (1998). *Manual de Estrategia Tomo I*. Valparaíso: Armada de Chile.
- ADORNO, S. (2006). Crimen, punición y prisiones en Brasil: un retrato sin retoques. *Revista Quorum* 16, 41-49. Disponible en: [http://www.revistaquorum.es/quorum-16/Quorum\\_16/05\\_SergioAdorno\\_Q16.pdf](http://www.revistaquorum.es/quorum-16/Quorum_16/05_SergioAdorno_Q16.pdf)
- AGNEW, J. (2001). The new global economy: Time-space compression, geopolitics, and global uneven development. *Journal of World-Systems Research* 2, 133-154.
- AKST, G. (2009). Analysis Support for Unrestricted Warfare. En *Proceedings on Combating the Unrestricted Warfare Threat: Terrorism, Resources, Economics, and Cyberspace* (Luman ed.) (417-423). Unrestricted Warfare Symposium 2009. Laurel: The Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory.
- ALARCÓN, C. (2009, 15 de mayo). Maras salvadoreñas: lecciones sobre violencia juvenil Las mieles de la mano dura. *Diario Crítica* (Buenos Aires).
- ALBÓ, X. (2008). *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: CIPCA.
- ALDA, S. (2011). Bolivia también se prepara para la guerra asimétrica: la nueva formulación estratégica boliviana y sus paralelismos con Venezuela. *Análisis del Real Instituto Elcano* 2/2011.
- ALMOND, M. (2004, 7 de diciembre). The price of People Power. *Guardian.co.uk*. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/world/2004/dec/07/ukraine.comment>
- Anuario Estadístico. Defunciones por homicidios en El Salvador* (2004, 2006). Corte Suprema de Justicia, Unidad de Estadísticas Forenses.
- Aplicación de la ley Combate a las pandillas una mano dura y otra suave (2005, 28 de septiembre). *Diario de Hoy* (San Salvador). Disponible en: <http://www.elsalvador.com/noticias/2005/09/28/nacional/nac21.asp>
- Aprobada nueva constitución (2008, 29 de septiembre). *El Universo*. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2008/09/29/0001/8/3DF771943BED44D98B2F73B142083298.html>

- ARANA, A. (2005). Cómo las pandillas invadieron América Central. *Foreign Affairs en Español*, Julio-Septiembre.
- ARAUJO, R. P. (2007). América Latina numa encruzilhada: Uma comparação entre a Alca e a Alba. *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO* 19. Disponible en: <http://www.tempopresente.org>
- ARAVENA, F. y JARRÍN, O. (2004). *Memorias seminario: Enfoques subregionales de la seguridad hemisférica*. Santiago: FLACSO.
- ARBOS, X. y GINER, S. (1996). *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- ARON, R. (1963). *Paz y Guerra entre las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arrestan a 75 policías en Brasil (2006, 15 de diciembre). *BBC Mundo* (Londres). Disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_6184000/6184763.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6184000/6184763.stm)
- ARROYO LARA, E., PÉREZ GIL, L. y GARAY VERA, C. (2008). El estatus del terrorismo y la violencia política transnacional en el sistema internacional de la posguerra fría. *Foro Internacional* 193, 571-590.
- ARTEAGA, F. (2007). Japón y su nueva política de seguridad internacional. *Análisis del Real Instituto Elcano* 41, 10 de abril. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- ARTEAGA, F. (2010). La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama. *Análisis del Real Instituto Elcano* 104, 18 de junio. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- ARTIGA, F. y FOJÓN, E. (2007). *Planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País* (2004). Vol. III. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- ASMUS, R., KUGLER, R. y LARRABEE, S. (1993). Building a New NATO. En *Foreign Affairs*, 3, 27-40. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/49201/ronald-d-asmus-richard-l-kugler-f-stephen-larrabee/building-a-new-nato>
- ASMUS, R., KUGLER, R. y LARRABEE, S. (1993). Building a New NATO. *Foreign Affairs*, 3, 27-40.
- ASTORGA, L. (1998). Drug trafficking in México: A first general assessment. *UNESCO Discussion Paper* 36.

- ASTORGA, L. (2003). México, Colombia y las drogas ilegales: variaciones sobre un mismo tema”, Conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, "Análisis histórico del narcotráfico en Colombia", organizada por la División Educativa y Cultural del Museo Nacional de Colombia, la Asociación de Amigos del Museo Nacional de Colombia, la Embajada de España en Colombia, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Embajada de México en Colombia, Bogotá, 29-31 de octubre de 2003. Disponible en <http://catedras.ucol.mx/transformac/ponencia1.htm>
- AYOOB, M. (1995). *The third world security predicament: statemaking, regional conflict, and the international system*. Boulder: Lynne Rienner Publishers 1995
- AYOOB, M. (1998). Subaltern realism: International Relations theory meets the Third World. En *International Relations Theory and the Third World*. Nueva York: St. Martin Press.
- BAGLEY, B. (1988). U.S. Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 2-3, 189-212.
- BAGLEY, B. (1993). Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas. En *El Combate a las drogas en América* (Smith comp.). México: Fondo de Cultura Económica.
- BAILEY, J. (2009). *Plan Colombia and the Mérida Initiative. Policy twins or distant cousins*. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/referencematerials/baileys.doc>
- BALBI, C. R. (2000). Pérou l'élection présidentielle de 2000 et l'impossible maintien au pouvoir d'un régime autoritaire. *Problèmes de l'Amérique latine* 38, 6-27.
- BALDWIN, D., (1997). The concept of security. *Review of International Studies* 23, 5-26.
- BALME, S. y SABBAGH, D. (2008). *Chine/États-Unis. Fascination et rivalités*. París: Autrement.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003). *Hacia un Desarrollo Sostenible y Equitativo. Estrategias Sectoriales para América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- BANCO MUNDIAL (2005). *Nuevos indicadores de gobernabilidad para 209 países*. Washington: Banco Mundial.

- BANDEIRA, L. A. (2009). *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- BARBER, B. (2004). *El Imperio del Mal. Guerra, Terrorismo y Democracia*. Barcelona: Paidós,
- BAUMAN, Z. (1999). *La Globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BEAUFRÉ, A. (1965) *Introducción a la Estrategia*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- BEAUFRÉ, A. (1973, 1978). *Estrategia de la Acción*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.
- BECK, U. (2000). *¿Qué es la globalización?* Madrid: Paidós.
- BECK, U. (2003). Las instituciones de gobernanza global en la sociedad mundial del riesgo. *Guerra y Paz en el Siglo XXI* (Castells y Serra eds.). Barcelona: Tusquets Editores.
- BECK, U. (2005). On Postnational War. *Security Dialogue* 1, 5-26.
- BELTRÁN, V. R. (2000). Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 3, 50-67.
- BEN-AMI, S. (2007). Adiós a la (gloriosa) guerra. *Project Syndicate*.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (1998). México y el sistema interamericano: de la Segunda Guerra Mundial al final de Siglo. Cambios, desafíos y oportunidades. En *Medio Siglo del TLAR. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe* (pp. 45-64). Santiago de Chile: Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile, CLADE.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2005). Doctrina, historia y relaciones cívico-militares en México a inicios del siglo XXI. En *Democracias frágiles: Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano* (Olmeda comp.). Valencia: Tirant lo Blanch.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2006). México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación. *Revista Nueva Sociedad* 206.
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2007). La Iniciativa Mérida: desafíos del combate al crimen y el narcotráfico en México. *Análisis del Real Instituto Elcano* 129, 10 de diciembre. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- BENÍTEZ MANAUT, R. (2009). Seguridad nacional, gobernabilidad y crimen organizado en México. En *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (Mathieu y Rodríguez Arredondo eds.). Bogotá: Friedrich-Ebert-

- Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- BENÍTEZ, R., CELI, P. y DIAMINT, R. (2009). Los desafíos de la seguridad y la defensa en Latinoamérica. En *Anuario 2009 de seguridad regional en América Latina y el Caribe* (Mathieu y Arredondo eds.). Bogotá: FESCOL. Disponible en: [http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001\\_g.pdf](http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001_g.pdf)
- BERLIN, I. (1996). *El Sentido de la Realidad. Sobre las Ideas y su Historia*. Madrid: Taurus.
- BINNEDDIJK, H. y CLAWSON, P. L. (1995-96). Tuning the instruments of national power. *Joint Force Quarterly* invierno, 82-88.
- BOLÍVAR MEZA, R. (2006). Gobernabilidad. *Revista Con-ciencia Política* 1, 125-140.
- BONILLA, A. y PÁEZ, A. (2006). Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad. *Nueva Sociedad* 206.
- BOOT, M. (2005). La lucha por transformar las Fuerzas Armadas. *Foreign Affairs en Español* 2, 184-201.
- BOOTH, K. (1980). *Las Armadas y la Política Exterior*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- BORDA, S. (2002). Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas. *Colombia Internacional* 54, 73-102.
- BOTERO CAMPUZANO, L., comp. (2007). *La estratagema terrorista. Las razones del presidente Uribe para no aceptar la existencia de un conflicto armado interno en Colombia*. Bogotá: Centro de Pensamiento Primero Colombia.
- BRAITHWAITE, A (2006). The Geographic Spread of Militarized Disputes. *Journal of Peace Research* 5, 507-522.
- Brasil rejeita projeto dos EUA de criar exército continental*. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1911200421.htm>
- BRAVO, D. (2001): Geo estrategia y geo política norteamericana. En *Militares y civiles. Balance y perspectiva de las relaciones civiles-militares venezolanas en la segunda mitad del siglo XX* (Donís Ríos e Irwin comps.) (67-80). Caracas: Universidad Simón Bolívar, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental Libertador.

- BREVE, F. (2007). Las Maras: Desafío Regional. Crecimiento económico versus amenazas a la seguridad. *Military Review* marzo-abril.
- BRUCE, V. y HAYES, K. (2010). *Hostage nation. Colombia's guerrilla army and the failed war on drugs*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- BRUDERLEIN, C. (2001). People's Security as a New Measure of Global Stability. *International Review of the Red Cross* 842, 353-366.
- BRUNEAU, T. (2008). Las pandillas y las Maras en América Central. *Air & Space Power Journal* (en español), segundo trimestre.
- BURANT, S. R. (1995). Foreign Policy and National Identity: A Comparison of Ukraine and Belarus. *Europe-Asia Studies* 7, 1125-1144. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/152590>
- BUSH, R. y O'HANLON, M. (2007). *A War like no other: The Truth about China's Challenger to America*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- BUZAN, B. (1991). *People, State and Fear*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- BUZAN, B. (1997). Rethinking security after Cold War. *Cooperation and Conflict* 1, 5-28.
- BUZAN, B. y WAEVER, O. (2003). *Regions and Powers*. New York: Cambridge University Press.
- BUZAN, B., WAEVER, O. y DE WILDE, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CALDEIRA, C. (2006): El crimen organizado en Brasil. Tendencias del control penal. *Nueva Sociedad* 167, 99-113.
- CAMOU, A. (1995). *Gobernabilidad y Democracia*. Serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 6. México: Instituto Federal Electoral.
- CARLSON, J. D. (2001). Broadening and deepening: Systemic expansion, incorporation and the zone of ignorance. *Journal of World-Systems Research* 2, 225-263.
- CARPENTER, T. G. (2003). *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan.
- CARRANZA, M. (2009). The North-South divide and security in the Western Hemisphere: United States- South American relations after September 11 and the Iraq war. *International Politics* 2/3: 276-297.

- Carteles se organizan bajo modelo de transnacionales (2009, 19 de septiembre). *El Universal* (México). Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171372.html>
- CARVAJAL, L. y PARDO, R. (2002). Internacionalización del conflicto y procedimientos de paz. En *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana* (Ardila, Tickner y Cardona eds.). Bogotá: FESCOL.
- CASTELLS, M. (1999). *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.
- CATALANO, N. (2009). *Del Plan Colombia a la Iniciativa Mérida: Un nuevo paradigma para la evaluación de la cooperación bilateral anti-drogas*. Disponible en: [http://www.airsetpublic.com/files/Catalano\\_Merida%20Article.doc?i=FzRlyQWnKRCS](http://www.airsetpublic.com/files/Catalano_Merida%20Article.doc?i=FzRlyQWnKRCS)
- CEPEDA, F. (2004). El caso colombiano. En *Bajo la mirada del balcón. Estados Unidos-América Latina post 11/9/2001* (Fuentes ed.) (221-228). Santiago de Chile: FLACSO-Biblos
- CEPIK, M. (2005). Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise da Conjuntura OPSA* 9, agosto. Disponible en: [http://observatorio.iuperj.br/artigos\\_resenhas/Seguranca%20na%20America%20do%20Sul.pdf](http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Seguranca%20na%20America%20do%20Sul.pdf)
- CHABAT, J. (2009). *La política exterior Mexicana durante el gobierno de Fox: una transición es espera*. México D.F.: CIDE.
- CHAPARRO, J. C. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1990-1994. En *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006* (73-104). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.
- CHASE-DUNN, C. (1999). Globalization: A world-systems perspective. *Journal of World-Systems Research* 2, 187-215.
- CHEYRE, J. E. (2000). *Medidas de Confianza Mutua*. Santiago de Chile: CESIM.
- CHEYRE, J. E. (2008). La transformación del Ejército chileno: un caso de análisis para América Latina. *Foreign Affairs Latinoamérica* 3. Disponible en: <http://fal.itam.mx/FAE/?p=26>
- CHEYRE, J. E. (2010, 24 de septiembre). El Bicentenario y la diplomacia militar. *La Tercera* (Santiago de Chile). Disponible en: <http://latercera.com/noticia/opinion/ideas-y->

- debates/2010/09/895-294060-9-el-bicentenario-y-la-diplomacia-militar.shtml
- China, Los militares chinos aumentan contactos con colegas extranjeros (2000, 2 de agosto). *Diario del Pueblo*. Disponible en: [http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200008/02/sp20000802\\_42349.html](http://spanish.peopledaily.com.cn/spanish/200008/02/sp20000802_42349.html)
- CHOU, J.: *China's Military Diplomacy*. Disponible en: [http://weeklystandard.com/weblogs/TWSFP/2007/05/chinas\\_military\\_diplomacy.asp](http://weeklystandard.com/weblogs/TWSFP/2007/05/chinas_military_diplomacy.asp)
- CIRINCIONE, J. (2010). Transformación en la política nuclear de Estados Unidos. *America.gov*, 22 de febrero. Disponible en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2010/February/20100310120405ebypassedo0.1774713.html>
- CIRINCIONE, J. y BELL, A. (2010). Estados Unidos y el gran pacto contra la proliferación. *Política Exterior* 135, 50-60.
- CLAIRY, J.-Y. (2011). *Rôle et capacités actuels et futurs de l'Union européenne dans la prévention et la résolution des problèmes de sécurité internationale*. Bruselas: Ecole Royale Militaire, Analisis Paper.
- CLANCY, C. y CROSSETT, C. (2007). Measuring Effectiveness in Irregular Warfare. *Parameters* X, 88-100.
- COHEN, A. (2001). *Ukraine at the crossroads: Ten years after independence*. Disponible en: [http://csce.gov/index.cfm?FuseAction=UserGroups.Home&ContentRecord\\_id=182&ContentType=H,B&ContentRecordType=H&UserGroup\\_id=66&Subaction=Hearings&CFID=95720&CFTOKEN=1](http://csce.gov/index.cfm?FuseAction=UserGroups.Home&ContentRecord_id=182&ContentType=H,B&ContentRecordType=H&UserGroup_id=66&Subaction=Hearings&CFID=95720&CFTOKEN=1)
- COLECTIVO DE ABOGADOS JOSÉ ALVEAR RESTREPO (2002). *Plan Colombia-no*. Bogotá: Rodríguez Quito Editores.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (1999). En línea: <http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacion-view/sharedfiles/ConstitucionRBV1999.pdf>
- Constitución Política de la República* (2005). Santiago de Chile: Gobierno de Chile, Secretaría General de Gobierno.
- Constituição de República Federativa do Brasil* (1998). Brasilia: Secretaría especial de editoração e publicações.
- CONTRERAS VALDÉS, O. (s.d.). *La Evolución del Narcotráfico en México*. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/ilassa/2010/velasco.pdf>

- COOPER, R. (2002, 7 de abril). The New Liberal Imperialism. *The Observer*.
- COPE, J. A. (2006). A prescription for protecting the Southern approach. *Joint Forces Quarterly* 3 cuatr., 18-19. Disponible en:  
[http://www.ndu.edu/inss/Press/jfq\\_pages/editions/i42/i42\\_forum\\_04.pdf](http://www.ndu.edu/inss/Press/jfq_pages/editions/i42/i42_forum_04.pdf)
- COPPEDGE, M. (1994). Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina. *Revista Síntesis* 22, 61-88.
- COSTA VAZ, A. (2007). Brasil y sus vecinos: ¿del descubrimiento a la interdependencia? En *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos. Tomo 1: América Latina* (Rojas y Solis eds.). Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- COSTA, D. (2003). *Estratégia Nacional: A cooperação Sul-Americana como caminho para a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Aristeu Souza.
- CREVELD, M. (1999). *The Transformation of War*. Nueva York: The Free Press.
- CREVELD, M. (2004). *Modern Conventional Warfare: An Overview*. Presentado en el taller *Changing Nature of Warfare*, organizado por el National Intelligence Council, 25 de mayo, 2004. Disponible en:  
[http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2020\\_2004\\_05\\_25\\_intro.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2020_2004_05_25_intro.html)
- CRISP, B. y LEVINE, D. (1998). Democratizing the democracy? Crisis and reform in Venezuela. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 2, 185-198.
- CROSSETT, Ch. y KERMAN, B. (2006). Necessary Changes for Analysis in an Era of Unrestricted Warfare. En *Proceedings on Strategy, Analysis, and Technology* (Luman ed.) (223-234). Unrestricted Warfare Symposium 2006. Laurel: The Johns Hopkins University Applied Physics Laboratory.
- CUBIDES, F. (2007). *Burocracias armadas*. Bogotá: Norma.
- D'Alencar Delgado, R. (2011, 17 de enero). Presupuesto de Defensa crece 123% en 10 años, *El Deber de Santa Cruz*.
- DAHRENDORF, R. (2005). *En busca de un Nuevo Orden. Una política de la libertad para el Siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- DALBY, S. (2000). Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing the Human Security

- Agenda. Institute of International Relations, University of British Columbia, *Working Paper* 30.
- DAMMERT, L. y ZÚÑIGA, L., eds. (2007). *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*, Santiago de Chile: FLACSO.
- DANIEL, L. (1998). The relationship between research and drug policy in the United States. *UNESCO Discussion Paper* 44.
- Declaração final da VI Conferencia de Ministros da Defesa*. Quito, 2004. Disponible en: [http://cdmamericas.org/PublicPages/quito\\_declaration\\_eng.aspx](http://cdmamericas.org/PublicPages/quito_declaration_eng.aspx)
- Defensa Nacional de China en el 2000*. Disponible en: [http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node\\_7014756.htm](http://spanish.china.org.cn/china/archive/shuzi2006/node_7014756.htm)
- Defensa Nacional de China en el 2000*. Oficina de Informaciones del Consejo de Estado de la República Popular de China, reproducido por *El Catoblepas*. Disponible en: <http://www.nodulo.org/ec/2004/n031p25.htm>
- Defensa Nacional de China en el 2006*. Disponible en: <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/wp2006.html>
- DEGREGORI, C. I. (1994). Pérou: P'effondrement de Sentier lumineux. *Problèmes d'Amérique latine* 1, 3-19.
- DEMÉLAS-BOHY, M. D. y LAUSANNTE HERRERA, I. (1995). Le Pérou selon Fujimori. *Problèmes d'Amérique Latine* 19, 3-25.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2009). *FY 2009 International Affairs (Function 150) Congressional Budget Justification-Western Hemisphere Regional Overview*. Washington D. C. Disponible en: <http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2009cbj/>
- Desafios na atuação das Forças Armadas* (2005). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- DESCH, M. (1998). La política exterior estadounidense de la posguerra fría y América Latina. En *Colombia y Estados Unidos. Problemas y perspectivas* (Tokatlian comp.) (85-102). Bogotá: TM/Colciencias/IEPRI.
- DESHAZO, P., MCLEAN, P. y MENDELSON, J. (2009): *Colombia's Plan de Consolidación Integral de la Macarena. An Assessment*. Washington, D.C.: CSIS, 2009.
- DESHAZO, P., MENDELSON, J. y MCLEAN, P. (2009). *Countering Threats to Security and Stability in a Failing State. Lessons from Colombia*. Washington, D. C.: CSIS.

- DETIENNE, M. (2004). *Comparar e incomparável*. Aparecida: Idéias & Letras.
- Diplomacia Militar China (I)*. Disponible en: <http://www.china.org.cn/spanish/sp-shuzi2004/dwgx/dw-js.htm>
- Diplomacia Militar China (II)*. Disponible en: <http://www.china.org.cn/spanish/sp-sz2005/dwgx/dw-js.htm>
- Directiva de Defensa Nacional España* (2004). Disponible en: [http://www.mde.es/download/ddn\\_2004.pdf](http://www.mde.es/download/ddn_2004.pdf)
- DONELLY, J. (1993). Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas. En *El combate a las drogas en América Latina* (Smith ed.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- DREYFUS, P. (2002). Border spillover: Drug trafficking and national security in South America. Tesis Doctoral, Universidad de Ginebra, Ginebra.
- El nuevo mapa estratégico. 12 y 13 de noviembre de 2004. Intervenciones del Presidente de la República Hugo Chávez Frías* (Harnecker comp.). Gobierno Bolivariano, Ministerio de Comunicación e Informaciones. Disponible en: <http://www.mci.gov.ve/>
- ENSEÑAT Y BERA, A. (2009). El concepto de Seguridad Nacional en las Estrategias de Seguridad Nacional. En *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Madrid: Ministerio de Defensa/CITPax, 9-18.
- ERIKSSON, J. y RHINARD, M. (2009). The internal-external security nexus. *Cooperation and Conflict* 3, 243-267.
- Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul*. Disponible en: [http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es](http://www.cdsunasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es)
- ESTRADA ÁLVAREZ, J. (2002). Plan Colombia: debates, tendencias recientes, perspectivas. En *Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales* (Estrada Álvarez comp.) (31-47). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ESTRADA, J. y MORENO, S. (2008). Configuraciones (criminales) del capitalismo actual. En *Capitalismo criminal* (Estrada coord.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Estratégia Nacional de Defesa* (2008). Brasília: Ministério da Defesa.
- FAUNDES, C. (2010). *Desde la Guerra Total a la Guerra Irrestricada, la Deconstrucción de un Concepto*. Tesis para optar al grado de Magíster en Seguridad y Defensa, mención Política de

- Defensa. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional.
- FERNÁNDEZ GÓMEZ, C. (2007, 22 de agosto). Misael Pastrana Borrero. El último del frente nacional. *El Mundo* (Madrid). Disponible en: <http://www.elmundo.es/1997/08/22/opinion/22N0023.html>
- FETTWEIS, C. (2009). Freedom Fighters and Zealotas: Al Qaeda in Historical Perspective. *Political Science Quarterly* 2, 269-296.
- FLINT, C. (1999). Changing Times, Changing Scales: World Politics and Political Geography Since 1890. En *Reordering the World. Geopolitics Perspectives on the Twenty-First Century* (Demko y Wood eds., 2ª ed.) (pp. 19-39). Boulder: Westview Press.
- FLYNN, S. E. (2001). *U.S. Support of Plan Colombia: Rethinking the ends and means*. Carlisle: Strategic Studies Institute-Army War College.
- FREEMAN, L. (2008). Déja vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos. *Foreign Affairs en Español* 1, 15-23.
- FREEMAN, L. y SIERRA, J. L. (2004). México: La trampa de la militarización. En *Drogas y democracia en América Latina* (Youngers y Rosin eds.). Washington: WOLA/Biblos.
- FRIEDMAN, G. (2008, 18 de agosto). The Real World Order. *Stratfor Geopolitical Intelligence Report*.
- FRIEDMAN, G. (2010). *Los próximos cien años*. Barcelona: Ediciones Destino (trad. de *The Next 100 Years. A forecast for the 21st Century*. Nueva York: Random House, 2010).
- FRIESENDORF, C. (2005). Squeezing the balloon? United States Air Interdiction and the Restructuring of the South American Drug Industry in the 1990's. *Crime, Law and Social Change* 45, 35-78.
- FUKUMI, S. (2008). *Cocaine trafficking in Latin America*. Burlington: Ashgate.
- FUNK, R. y FIGUEROA, P. (2010). Coyunturas críticas de un desastre: el caso del 27F. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* 15-16, 69-93.
- GAMARRA, E. (2004). Has Bolivia won the war? Lessons from Plan Dignidad. En *The political economy of the drug industry* (Vellinga ed.). Gainesville: The University Press of Florida.

- GARAY, C. (2008). Nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas. Los desafíos no convencionales. *Estudios Avanzados* 10, 25-48.
- GARAY, C. y TRONCOSO, V. (2010). El enfrentamiento contemporáneo: del enfoque en red a las guerras de cuarta generación. *Memorial del Ejército de Chile* 485, 83-100. Disponible en: [http://www.ejercito.cl/memorial/memorial\\_diciembre\\_2010/files/memorial%20485.pdf](http://www.ejercito.cl/memorial/memorial_diciembre_2010/files/memorial%20485.pdf)
- GARCÍA C. J. (2004a). The significance of conventional deterrence in Latin America. *Military Review* marzo-abril, 36-39.
- GARCÍA C. J. (2004b). El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina: Un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las fuerzas armadas. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 1/2, 183-199.
- GARCÍA C. J. (2004c). New threats and defense transformations: the case of Latin America. *Low Intensity Conflict & Law Enforcement* 3, 144-155.
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D. (2007). La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de Estados Unidos hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética. *Análisis del Real Instituto Elcano* 53. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>
- GARCÍA COVARRUBIAS, J. (2003). Apuntes Curso DPRM 2003. Tema Seguridad Nacional-Profesor Jaime García C. Washington D.C.: CHDS-NDU.
- GARCÍA COVARRUBIAS, J. (s.d.). *Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de Latinoamérica*. [http://www.iugm.es/fasysociedad/Transformacion\\_cas tellano\\_.pdf](http://www.iugm.es/fasysociedad/Transformacion_cas tellano_.pdf)
- GARCÍA FIGUEROA, C. E. (2007). *Gestión logística para el Apoyo Internacional Cívico Militar de rescate y Asistencia humanitaria Simón Bolívar*. Memoria para optar al Título de Oficial de Estado Mayor. Santiago de Chile: Academia de Guerra.
- GARCÍA SEGURA, C. (2007). Cuestiones geopolíticas y neoeconómicas en el conflicto del mar del sur de la China: alcances y límites del modelo cooperativo regional. En *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores* (Sobrino Heredia coord.). Valencia: AEPDIRI/Universidad de La Coruña/Tirant lo Blanch, 773-808.
- GARCÍA, A. (2001). Plan Colombia y ayuda estadounidense: una fusión traumática. En *Plan Colombia y la*

- internacionalización del conflicto* (261-306). Bogotá: IEPRI-Planeta.
- GARCÍA, C. J. (2001). Bases para una nueva modalidad estratégica. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 1, 24-47.
- GOLDSTEIN, J. y KEOHANE, R. (eds.) (1993). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and political change*. Londres: Cornell University Press.
- GOMES PINTO, V. (2005). *Guerra en Los Andes*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- GÓMEZ DE ÁGREGA, A. (2010). Proyección geoestratégica de la Marina china. *Revista General de Marina* 259, diciembre, 849-854.
- GOW, J. (2000). A Revolution in International Affairs. *Security Dialogue* 3, 293-306.
- GOWAN, P. (2004). Contemporary intra-core relations and world systems theory. *Journal of World-Systems Research* 2, 471-500.
- GRAHAM, C. (1990). Peru's APRA party in power: Impossible revolution, relinquished reform. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 3, 75-115.
- GRANADOS GONZÁLEZ, J. (2006). Reseña de Ukraine Orange Revolution de Andrew Wilson. *UNISCI Discussion Papers* 11, 283-287. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/767/76701124.pdf>
- GRAY, J. (2004). *Al-Qaeda y lo que significa ser moderno*. Buenos Aires: Paidós.
- GUÁQUETA, A. (2001). Las relaciones USA-Colombia: Una nueva lectura. *Análisis Político* 43.
- GUÉHENNO, J.-M. (1998-99). The impact of globalisation on strategy. *Survival* 4, 5-19.
- GUERRERO, O. (1995). Ingovernabilidad disfunción y quebranto estructural. *Revista Reforma y Democracia* 3.
- GULICK, J. (2004). A critical appraisal of Peter Gowan's Contemporary intra-core relations and world-systems theory: A capitalist world-empire or U.S. –East Asia geo-economic integration? *Journal of World-Systems Research* 2, 503-515.
- GUNNESS, K. (2006, 20 de junio). *China's Military Diplomacy an Era of Change*. Washington D. C.: National Defense University. Disponible en: [www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2006/gunnesspaper.pdf](http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2006/gunnesspaper.pdf)

- GUPTA, N. D. (2003). Geopolitics of globalization: a re-examination by comparativists. *Policy Futures in Education* 2, 351-360.
- GUZMÁN, M. I. (2005). El Aporte de lo Comunicacional en la Misión de Estabilización de Haití. *Military Review* Noviembre-Diciembre, 49-54. Disponible en: <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/oldsite/Spanish/NovDec05/chile.pdf>
- HAAS, M. (1974). *International Conflict*. New York: The Bobbs-Merril Company.
- HAFTENDORN, H. (1991). The security puzzle: Theory building and discipline-building in International Security. *International Studies Quarterly* 35, 3-17.
- HAKIM, P. (2007/2008). O Brasil em ascensão: os desafios e as escolhas de uma potencia global emergente. *Política Externa* 3.
- HANSEN, D. G. (1997). The immutable importance of geography. *Parameters* 1, 55-64.
- HARNECKER, M. (2004). *El Nuevo Mapa Estratégico. Taller de Alto Nivel*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información.
- HARNETT, M. J. (2008). En búsqueda de nuevos espacios juveniles: las Maras y estrategias de prevención social en El Salvador. *Iberoamérica Global* (The Hebrew University of Jerusalem), Julio. Disponible en: <http://iberoamericaglobal.huji.ac.il/Num3pdf/Microsoft%20Word%20-%2002-Hartnett.pdf>
- HAVEL, V. (2006). La superación de la desilusión revolucionaria. *Project Syndicate* 26.
- HELD, D. y MCGREW, A. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden Mundial*. Barcelona: Paidós.
- HEREDIA, R. (2003). Gobernabilidad en el Perú: 1980-1990. *Documentos de Facultad* núm. 4. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de Universidad Central de Chile.
- HERNÁNDEZ MILIAN, J. y SAENZ BRECKENRIDGE, S. (2009). El Crimen Organización en America Latina y el Caribe: Mapeo de Centroamérica. En *Anuario 2009 de Seguridad Regional en America Latina y el Caribe* (Mathieu y Rodríguez Arredondo eds.). Bogotá: Fundación Ebert Stiftung, 219-242.

- HERZ, M. (2008). *O Tratamento da Segurança Regional pela Disciplina de Relações Internacionais*. Disponible en: <http://www.unb.br/irel/ibsa/docs/MonicaHerz.pdf>
- HILL-NORTON, P. (1978). *No Soft Options. The Politico-Military Realities of NATO*. Londres: Hurt & Company.
- HIRST, M. (2003). Seguridad regional en las Américas. En *La seguridad regional en las Américas* (Grabendorff comp.). Bogotá: FESCOL y CEREC.
- Hirst, M. (2010). Segurança na América do Sul; dimensão regional de seus desafios políticos. *Política Externa* 1.
- HOBBSAWN, E. (2007). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Barcelona: Crítica.
- HOFFMAN, F. (2006). Complex Irregular Warfare: The Next Revolution in Military Affairs. *Orbis* verano, 395-411.
- HOFFMAN, F. (2009). Hybrid Threats: Reconceptualising the Evolving Character of Modern Conflict for National Strategic Studies. *Strategic Forum* 240, Institute, abril.
- HOLSTI, K. J. (1998). *The Problem of Change in International Relations Theory*. Institute of International Relations, University of British Columbia, *Working Paper* 26.
- HORTA, L. (2008). In uncle Sam`s Backyard: China's Military Influence in Latin America. *Military Review* septiembre-octubre, 47-55. Disponible en: [http://usacac.army.mil/.../MilitaryReview/.../MilitaryReview\\_20081031\\_art011.pdf](http://usacac.army.mil/.../MilitaryReview/.../MilitaryReview_20081031_art011.pdf)
- Human Development Report 2004*. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/hdr04\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr04_complete.pdf)
- HUNTINGTON, S. (1968). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- HUNTINGTON, S. (1994). *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*. Barcelona; Paidós.
- HURRELL, A. (1988). Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul. *Contexto Internacional* 4, 51-62.
- HURRELL, A. (1995). O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional* 1, 23-59.
- HURRELL, A. (1998). Security in Latin America. *International Affairs* 3, 529-546.
- Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* (2009). Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.idh-abrirespaciasalaseguridad.org/informe.php> entrado 08/11/09

- IRWING, D. y LANGUE, F. (2003). *Militares y sociedad en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- ISACSON, A. y POE, A. (2009). *After Plan Colombia. Evaluating "Integrated Action", the next phase of U.S. assistance. International Policy Report*. Washington, D.C.: Center for International Policy
- JOXE, A. (2003). *El Imperio del caos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- JUNGMANN, R. (2006). *Comissão Parlamentar de Inquerito sobre Organizações Criminosas do Tráfico de Armas*. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/Relatorio%20sub-relatoria%20de%20industria%20comercio%20e%20cac.pdf>
- KAGAN, R. (2008, 23 de abril). The End of the End of History. *The New Republic*.
- KALDOR, M. (2001). *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*. Barcelona: Tusquets.
- KALDOR, M. (2003). Haz la ley y no la guerra: la aparición de la sociedad civil global. En *Guerra y paz en el siglo XXI. Una perspectiva europea* (Castells y Serra eds.). Barcelona: Tusquets.
- KALDOR, M. (2005). *La sociedad civil global*. Barcelona: Tusquets Editores.
- KALDOR, M. (2006). *New and Old Wars: Organised Violence in the Global Era*. Londres: The Royal Society of Arts, Manufacturers and Commerce.
- KAPLAN, R. (2007). *Gruñidos imperiales. El imperialismo norteamericano sobre el terreno*. Barcelona: Ediciones B.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (2000). La Gobernabilidad es fundamental, del análisis a la acción. *Revista Finanzas & Desarrollo* 37, 10-13.
- KENNAN, G. (1947). The Sources of Soviet Conduct. En *Foreign Affairs*, 4, 566-582, en línea: <http://www.foreignaffairs.com/articles/23331/x/the-sources-of-soviet-conduct>
- KILLCULLEN, D. (2007). Paradigmas Nuevos en los Conflictos del Siglo XXI. *Agenda de la Política Exterior de Estados Unidos* 5.
- KILLEBREW, R. y Bernal, J. (2010, 28 de septiembre). Crime Wars: Gangs, Cartels and U.S. National Security. Center for a New American Security.

- KLARE, M. (1996). Redefining Security: The New Global Schisms. *Current History*, noviembre.
- KLINE, H. F. (2009). *Showing teeth to the dragons. State-building by Colombian President Álvaro Uribe Vélez, 2002-2006*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- KRISTENSEN, H. (2010a). Obama and the Nuclear War Plan. *Federation of American Scientists (FAS) Strategic Security Blog*. Disponible en: <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/publications/1/WarPlanIssueBrief2010.pdf>
- KRISTENSEN, H. (2010b). U.S. Moves Rapidly towards New START Warhead Limit. *Federation of American Scientists (FAS) Strategic Security Blog*, 2 de mayo. Disponible en: <http://www.fas.org/blog/ssp/2010/05/downloading.php>
- KUGLER, R. L. (2002). Disuasion as Strategic Concept. INSS, NDU, *Strategic Forum* 196.
- La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2004). Nueva York: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- "La reinserción de los mareros es muy difícil" (2006, septiembre), *Revista DEF* (Guatemala).
- La reinserción de los mareros es muy difícil. Entrevista al Jefe de la Policía Nacional Civil de Guatemala (2006). *Revista DEF* (Buenos Aires), septiembre.
- La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades* (2006). Washington, DC: Secretaría General Organización de los Estados Americanos.
- LANDERRETICHE, O. (2010). Amenazas exógenas y vulnerabilidades endógenas: terremotos, crisis internacionales y desarrollo en Chile 1930-2010. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública* 15-16, 39-67.
- LANGELLIER, J.-P. (2008, 24 de noviembre). Elections au Venezuela : les pro Chavez en tête, mais l'opposition se renforce. *Le Monde* (París). Disponible en: [http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2008/11/24/elections-au-venezuela-les-pro-chavez-en-tete-mais-l-opposition-se-renforce\\_1122170\\_3222.html#ens\\_id=1120093](http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2008/11/24/elections-au-venezuela-les-pro-chavez-en-tete-mais-l-opposition-se-renforce_1122170_3222.html#ens_id=1120093)
- LARA, B. (2009). Obama y la política de seguridad nuclear. *Política Exterior* 128, 133-140.
- Latinobarómetro. Informe 2009*. Disponible en: [www.latinoabarometro.org](http://www.latinoabarometro.org)

- LEAL BUITRAGO, F. (2006). *La inseguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá: Planeta.
- LEDEBUR, K. (2005). Bolivia: Consecuencias claras. En *Drogas y democracia en América Latina* (Youngers y Rosin eds.). Washington: WOLA y Biblos.
- LEÓN VARGAS, Y. (2005). *La ayuda de Estados Unidos a Colombia luego del 11/9*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala-Corporación Editora Nacional.
- LEVY, C. (2009). Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 205, 119-141.
- LIANG, Q. y XIANGSUI, W. (2002). *Unrestricted Warfare*. Ciudad de Panamá: Panamerican Publishing Company.
- LIANG, Q. y XIANGSUI, W. (2003). *La guerre hors limites*. París: Rivages.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile* (2010). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997* (1997). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002* (2003). Santiago de Chile: Ministerio de Defensa Nacional de Chile.
- LIHUA, Q.: (2010, 24 de diciembre). Interview: China's Military Diplomacy in past 5 years. *Pakistan Defense*. Disponible en: <http://www.defence.pk/forums/china-defence/85770-interview-china-s-military-diplomacy-past-5-years.html>
- LIOTTA, P. H. y LLOYD, R. M. (2005). From here to there. The strategy and force planning framework. *Naval War College Review* 2, 121-137.
- LIPSET, S. (2000). *El Excepcionalismo Norteamericano. Una espada de dos filos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LIZÁRRAGA, A. (s.d.). *Sinaloa: narcotráfico, violencia y emigración*. Documento en línea de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Disponible en <http://catedras.ucol.mx/transformac/sinaloa.pdf>
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, B. (2010). Panorama estratégico mundial. *Revista General de Marina* 259, agosto-septiembre, 205-224.
- LUTES, C., BUNN, E. y FLANAGAN, S. (2001). The Emerging Global Security Environment. En *Strategic Challenges. America's Global Security Agenda* (Flanagan y Schear eds.) (pp. 1-19). Washington D. C.: National Defense University Press/Potomac Books.

- MACHADO, F. (1993). La producción de coca en Bolivia. En *El combate a las drogas en América Latina* (Smith comp.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- MADGE, T. (2002): *Polvo Blanco. Historia cultural de la cocaína*. Madrid: Ediciones Península.
- Manual de Operaciones de Paz* (1995). Madrid: Ministerio de Defensa.
- MANWARIG, M. (2008). La Soberanía bajo asedio. Las pandillas y otras organizaciones criminales en Centroamérica y México. *Air & Space Power Journal* (en español), segundo trimestre.
- MANWARING, M. (2001). *U.S. Security Policy in the Western Hemisphere: Why Colombia, why now, and what is to be done?* Carlisle: Strategic Studies Institute-Army War College.
- Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica. Hallazgos de un estudio integral* (2007). Guatemala: Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Maras: combate internacional (2005, 24 de febrero). *BBC Mundo* (Londres). Disponible en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4295000/4295895.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4295000/4295895.stm)
- MARCELLA, G. (2001). Plan Colombia: An introduction. En *Plan Colombia. Some differing perspectives* (1-8). Carlisle: Strategic Studies Institute-Army War College.
- MARKS, E. (1994). UN Peacekeeping in a post Cold War World. *Triage for Failing States. McNair Paper 26* (Marks y Lewis comps.). Washington D. C.: National Defense University.
- MARQUES-PEREIRA, J. (1996). Los gobiernos mexicano y norteamericano frente a la droga: la coartada de la represión. *Foro Internacional* 4, 765-787.
- MARTIN, C. D. (2002). Las transformaciones del escenario internacional. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 1-2, 44-58.
- MARTIN, F. E. (2010). Chilean Strategic Culture. Florida International University, Applied Research Center, *Findings Report* 10. Disponible en: [http://strategicculture.fiu.edu/LinkClick.aspx?fileticket=KGtJI\\_CV4nM%3d&tabid=97](http://strategicculture.fiu.edu/LinkClick.aspx?fileticket=KGtJI_CV4nM%3d&tabid=97)
- MARTÍN, G. (2010). Estados Unidos y China: ¿el próximo gran enfrentamiento? *Política Exterior* 137, 69-84.
- MAYORGA, F. (2006). Nacionalismo e indigenismo en el MAS: los desafíos de la articulación hegemónica. *Decursos*, 15 y 16 de diciembre.

- MAYORGA, F. (2009a). *Antinomias. El azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba: CESU/UMSS.
- MAYORGA, F. (2009b). Militares y política en tiempos de cambio. En *Influencias y Resistencias: Militares y poder en América Latina* (Agüero y Fuentes, eds.). Santiago: Flacso/Catalonia.
- MAZZETTI, M. (2009, 19 de agosto). CIA Sought Backwater's Help to Kill Jihadists. *The New York Times*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2009/08/20/us/20intel.html>
- MCCLINTOCK, C. (1989). The prospects consolidation in a "least leakly" case: Peru. *Comparative Politics* 2, 127-148.
- MERCADANTE, A. coord. (2008). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá.
- MESSARI, N.: (2004). Existe um novo cenário de segurança internacional? En *América Latina y el (des) orden global neoliberal. Hegemonía, contra hegemonía, perspectivas*. Buenos Aires: Clacso. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/relint/messari.pdf>
- MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA (VENEZUELA). *Labores de ayuda humanitaria en Jamaica*. Disponible en <http://www.aviacionejercito.mil.ve/view/noticiaShow.php?idN=6>
- MISKEL, J. F. (2005). Grand strategies for dealing with other states in the new world order. *Naval War College Review* 1, 63-75.
- MODELSKI, G. (2005). Long-term trends in world politics. *Journal of World-Systems Research* 2, 195-206.
- MODIRZADEH, N., (2010). The Dark Sides of Convergence: A Pro-Civilian Critique of the Extraterritorial Application of Human Rights Law in Armed Conflict. *U.S. Naval War College International Law Studies (Blue Book) Series*, 86, 349-410.
- MOLANO APONTE, D. A. y FRANCO, J. P. (2006). La coordinación interagencial: el arma secreta de la seguridad democrática. *Desafíos* 14, 318-337.
- MOLANO-ROJAS, A. (2010, 24 de junio). El Gobierno soy yo': una concepción personalista. *El Tiempo*.
- MOLINA, F. (2005). *Evo Morales y el retorno de la izquierda nacionalista. Trayectoria de las corrientes liberales a lo largo de la historia contemporánea de Bolivia*. La Paz.

- MOLINA, F. (2006). *Evo Morales y el retorno de la izquierda nacionalista*. La Paz: Eureka.
- MONJES GARCÍA, F. (2010). Los efectos de la gobernabilidad sobre la distribución del ingreso. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* 13, 51-60.
- MORA, M. y MONTOYA P. (1997). Las actitudes de la población ante el cambio político y económico en la Argentina y Chile. *Revista Estudios Públicos* 67.
- MOREANO URIGÜEN, H. (2005). *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*. Quito: FLACSO y Abya-Yala.
- MÜNKLER, H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- MUÑOZ GARCÍA, E. y ORTIZ, A. (2010). *El Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: una aportación española*. Fundación Alternativas/Ministerio de Defensa. Madrid. Disponible en: <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/documentos-de-trabajo/el-nuevo-concepto-estrategico-de-la-otan-una-aportacion-espanola>
- NAGLE, L. E. (2001). *The Search for accountability and transparency in Plan Colombia: Reforming Judicial Institutions-Again*. Carlisle: Strategic Studies Institute-Army War College.
- NALER, C. L. (2006). Are we ready for an interagency combatant command? *Joint Force Quarterly* 2º cuatr., 26-31.
- Narco mexicano refuerza lazos con mafia italiana (2009, 19 de septiembre). *El Universal* (México). Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/171373.html>
- NAROCHNITSKAYA, N. (ed.) (2008). *Oranzhevye seti: ot Belgrada do Bishkeka*, San Petersburgo: Aleteya.
- National Defense Strategy* (2008). Washington: Departamento de Defensa. En línea. [http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/national-defense-strategy\\_2008.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/national-defense-strategy_2008.htm)
- National Security Strategy* (2010). Washington: The White House. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/issues/defense>
- NATO adopts new Strategic Concept* (2010, 19 de noviembre). *NATO News*. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/news\\_68172.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68172.htm)
- NAVARRO, M. (2004a). Gran Estrategia Nacional. Un diseño de Inserción de las Potencias Medias en el Sistema Internacional. *Política y Estrategia* 93, 42-64.
- NAVARRO, M. (2004b). La Conducción Política de la Defensa. *Política y Estrategia* 96, 9-40.

- NAVARRO, M. (2005). Modernización en defensa. Requisitos de un proceso exitoso. *Política y Estrategia* 98, 9-47.
- NAVARRO, M. (2007). Hacia una nueva política de defensa. Notas para un debate necesario (II Parte). *Política y Estrategia* 105, 11-57.
- NEILD, R. (2005). Asistencia policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos. En *Drogas y democracia en América Latina* (Youngers y Rosin eds.). Washington: WOLA/Biblos.
- NICANOR DUARTE, L. (2011, 23 de enero). El gobierno boliviano admite 70.000 soldados. En *ABC* (Asunción).
- NIX, S. B. (2005, 27 de Julio). *Developments in Ukraine Following the Orange Revolution*. Subcommittee on Europe and Emerging Threats House Committee on International Relations. Disponible en: <http://www.internationalrelations.house.gov/archives/109/nix072705.pdf>
- NORRIS, R. y KRISTENSEN, H. (2010). U.S. nuclear forces, 2010. *Bulletin of the Atomic Scientists* mayo/junio. Disponible en: <http://www.thebulletin.org/files/066003008.pdf>
- Nuclear Posture Review Report* (2010). Washington: Departamento de Defensa. Disponible en: <http://www.defense.gov/npr/>
- Número de evangélicos en El Salvador se duplicó en 11 años (2009, 11 de Octubre). *Radio La Primerísima* (San Salvador). Disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/62489>
- NYE, J. (2002). *Comprender os conflitos internacionais. Uma introdução a teoria e a história*. Lisboa: Gradiva.
- NYE, J. (2006, 1 de septiembre). Ganadores y perdedores en la era post 9/11. *Project Syndicate*. Disponible en: <http://www.project-syndicate.org/commentary/nye37/Spanish>
- O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança* (2004). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- O'DONNELL, G. (1993). Delegative democracy? *Journal of Democracy* 7. Disponible en: <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>
- OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA (2007, 3 de febrero). La revolución bolivariana y su impacto en Colombia. Disponible en:

- [http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/documentos/opec/comentarios/COMENTARIO\\_3.pdf](http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/documentos/opec/comentarios/COMENTARIO_3.pdf)
- OCAÑA, R. (2008). Estados Unidos. La transformación de la defensa. *Ejército de Tierra Español* 809, 18-25.
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DROGAS Y EL DELITO ONUDD (2008). *Informe mundial sobre las drogas 2008*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DROGAS Y EL DELITO ONUDD (2009). *Informe mundial sobre las drogas 2009*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2009.html>
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LAS DROGAS Y EL DELITO ONUDD (2010). *Informe mundial sobre las drogas 2010*. Disponible en: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2010.html>
- OLIVEIRA DOS SANTOS, A. (2009). *A criminalidade organizada endógena no Brasil*. Preparado para apresentação no Congresso de 2009 da LASA, Associação de Estudos Latino-Americanos. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/OliveiraDosSantosAdriano.pdf>
- OLIVEIRA, A., y ONUKI, J. (2000). Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional* 2, 108-129. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0034-73292000000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0034-73292000000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)
- ORIOU PRATS, J. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo* 14 y 15.
- ORLANSKY, D. y CHUCHCO, N. (2010). *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo: Argentina en el contexto regional (1996-2008)*. Ponencia en Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Buenos Aires: ALACIP.
- ORLOV, V. y TRUSHKIN, I. (2010). Estados Unidos y Rusia: avances hacia el desarme nuclear. *Política Exterior* 135, 34-48.
- ORTIZ, M. (2009). Las Fuerzas Armadas mexicanas y la violencia no estatal. En *Segurança e Defesa na America Latina* (Aquimino, Garay y Cayón orgs.). Curitiba: Juruá Editora.

- ORTIZ, M. (2010). México en la estructura de poder latinoamericana: una aproximación desde el concepto de potencias medias. *Pléyade* 5.
- ORTIZ, R. (2005). Las relaciones civiles-militares en Colombia: control democrático de las fuerzas armadas en el contexto de un conflicto interno. En *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano* (Olmeda comp.) (573-592). Valencia: Tirant lo Blanch.
- OSORNO, D. (2009). *El Cartel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*. México: Random House Mondadori.
- OSPINA-OVALLE, C. A. (2005). El Plan Patriota como estrategia militar. En *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática* (Rangel comp.) (41-49). Bogotá: Fundación Seguridad & Democracia.
- OSPINA-OVALLE, C. A. (2008). The defeat of the FARC. *CHDS Regional Insights* 5.
- OTERO PRADA, D. (2010). *El papel de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano. De la Doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- OTTONE, E. y MUÑOZ RIVEROS, S. (2008). *Après la révolution. Réver en gardant les pieds sur terre*. París: L'Atlante.
- OWENS, M.T. (1999). In defense of classical geopolitics. *Naval War College Review* 4, 59-78.
- PABÓN AYALA, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas Colombianas en la política antinarcoóticos (1998-2006). En *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006* (145-176). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pandillas juveniles en Centroamérica: Cuestiones relativas a los Derechos Humanos, la labor policial efectiva y la prevención (2006, octubre). Washington DC.
- Pánico en Río de Janeiro (2009, 17 de octubre). *El País* (Madrid). Disponible en <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Panico/Rio/Janeiro/elpepuint/20091017elpepuint>
- Parapolítica la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (2008). Corporación Arco Iris.
- PARDO, R. y TOKATLIÁN, G. (1989). *Política exterior colombiana ¿De la subordinación a la autonomía?* Bogotá: Ediciones Uniandes.
- PASTOR, R. (2001). *Exiting the Whirlpool: U.S. foreign policy toward Latin America*. Boulder: Westview Press.

- PATAQUIVA GARCÍA, G. N. (2009). Las FARC, su origen y evolución. *UNISCI Discusión Papers* 19, 154-184.
- Patrimonio Cultural de China*. Disponible en: [www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-07/25/content\\_463166.htm](http://www.spanish.xinhuanet.com/spanish/2007-07/25/content_463166.htm)
- PAUL, R. (s.d.). *Speeches and Statements*. Disponible en: <http://www.house.gov/paul/congrec/congrec2004/cr120704.htm>
- PAYNE, M. (2003). *La Política Importa, democracia y desarrollo en América latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo & Instituto IDEA.
- PÉCAUT, D. (2008). *Las FARC: ¿Una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Norma.
- PECO YESTE, M. y PERAL FERNÁNDEZ, L. (2006). *El conflicto de Colombia*. Madrid: Ministerio de Defensa/Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria/Escuela de Guerra del Ejército.
- PENFOLD BECERRA, M. (1999). *Institutional electoral incentives and decentralization outcomes: State reform in Venezuela*. Columbia University y IESA/Venezuela.
- PERDOMO, Y. (2006). Operación Vuelo de Ángel: la retoma de Mitú. En *Hablan los generales* (Martínez Osorio comp.) (287-307). Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- PÉREZ GIL, L. (2009). Los fines y objetivos de la política exterior, reflexiones teóricas para la etapa de la hegemonía imperfecta. *Política y Estrategia* 113, 44-60.
- PÉREZ GIL, L. (2011). Las prioridades en materia de seguridad y defensa tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En *Iberoamericana Quinqueeclesiensis* 9 (Fischer y Lilón eds.) (pp. 267-280). Pécs (Hungria): Universidad de Pécs/Pécsi Tudományegyetem, disponible en: [http://www.btk.pte.hu/files/tiny\\_mce/Hirek/2011/Ibero\\_9.pdf](http://www.btk.pte.hu/files/tiny_mce/Hirek/2011/Ibero_9.pdf)
- PÉREZ, R. (2008, 24 de enero). Seguridad Ciudadana, Violencia Urbana y Jóvenes: el caso de Brasil. *La mira-Observador Latinoamericano de Armas de Fuego*. Disponible en: <http://www.comunidadessegura.org/es/node/37846>
- PIELLA, G. C. (2008): *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la revolución en los asuntos militares*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- PIZARRO LEONGÓMEZ, E. (2004). *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Política de Defesa Nacional* (2005). Brasília: Ministério da Defesa.
- POMPER, M., POTTER, W. y SOKOV, N. (2009). *Reducing and regulating tactical (nonstrategic) nuclear weapons in Europe*. Washington DC: CNS Occasional Paper. Monterey Institute of International Studies. Disponible en: [http://cns.miis.edu/activities/091211\\_tnw\\_europe/](http://cns.miis.edu/activities/091211_tnw_europe/)
- PRATS, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo Humano, Marco Conceptual y Analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo* 10.
- Presentación del Comandante de la Brigada en la Conferencia de Ejércitos Americanos, Caso Asistencia Humanitaria en Desastres Naturales (2006). Caracas.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (2003, 1 de enero). *Pronunciamento do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional*. Brasília.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2000). *Plan Colombia. Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá: Presidencia de la República.
- PRITSAK, O. y RESHETAR, J. S. (1963). The Ukraine and the Dialectics of Nation-Building. *Slavic Review* 2, 224-255.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2007). *El estado del Estado. Informe de Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD.
- Projeto Juventude e Prevenção da Violência* (2009). Brasília: Ministério da Justiça.
- Proyecto de Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (2007, 16 de agosto). En línea: <http://www.asambleanacional.gov.ve/uploads/biblio/R reforma-%20Constitucional-%20final.doc>
- Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista, 2007-2013* (2007). Caracas: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela.
- PUYO TAMAYO, G. A. (2002). Posiciones en Europa sobre el Plan Colombia. En *Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales* (Estrada Álvarez comp.) (123-145). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Quadriennial Defense Review Report* (2010). Washington: Departamento de Defensa. Disponible en: [http://www.defense.gov/qdr/images/QDR\\_as\\_of\\_12Feb10\\_1000.pdf](http://www.defense.gov/qdr/images/QDR_as_of_12Feb10_1000.pdf)
- QUINTANA, J. R. (2008). *Alianzas y fragmentación andina*. En Seminario internacional “Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica”. La Paz: Observatorio

- Democracia y Seguridad y Woodrow Wilson International Center.
- QUINTANA, J. R. (2008). Alianzas y fragmentación andina. *Seminario internacional: Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*. La Paz: Observatorio Democracia y Seguridad/Woodrow Wilson International Center.
- RAMÍREZ SANDOYA, R. (2007). *La Diplomacia Militar, contexto y alcances como instrumentos de la política exterior de los países*. Memoria para optar al título de Profesor Militar de Academia. Santiago de Chile: Academia de Guerra.
- RAMÍREZ, S. (2001). La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia. En *Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 13-114). Bogotá: IEPRI-Planeta.
- RAMOS, F. y OTÁLVARO, A. (2004). *Revolución Bolivariana; hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela*. Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad de Rosario.
- RAMSEY, R. D. (2009). *From El Billar to Operations Fenix and Jaque: The Colombian Security Experience, 1998-2008*. Occasional Paper 34. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press.
- RANDALL, S. J. (1992). *Aliados y distantes. Historia de las relaciones entre Colombia y EE.UU. desde la independencia hasta la guerra contra las drogas*. Bogotá: Tercer Mundo/Uniandes/CEI.
- RANGEL, A. y MEDELLÍN, P. (2010). *Política de Seguridad Democrática*. Bogotá: Semana/Norma.
- RASMUSSEN, A. (2010, 23 de septiembre). *El papel de la OTAN y su evolución en la era de la globalización*. Discurso del secretario general de la OTAN pronunciado en Madrid el 10 de septiembre de 2010. Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>
- Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil* (2004). Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- REID, M. (2007). *Forgotten continent. The Battle for Latin America's Soul*. New Haven & Londres: Yale University Press.
- REINARES, F. (2008). El Terrorismo Global, un fenómeno polimorfo. *Análisis del Real Instituto Elcano* 84. Disponible en: <http://www.realinstitutoelcano.org/>
- REISMAN, L. (2008). Bandas Delictivas en América Central. *Air & Space Power Journal* (en español), segundo trimestre.
- Remarks at the Review Conference of the Nuclear Non-proliferation Treaty* (2010, 3 de mayo). Disponible en:

- <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/05/141424.htm>
- RENNER, M. (2000). Alternative futures in war and conflict. *Naval War College Review* 3, 45-56.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (1998). *Cambio para construir la paz 1998-2002 bases: plan nacional de desarrollo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- RESTREPO, L. A. (2001). El Plan Colombia: una estrategia fatal. En *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (IEPRI eds.). Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- RIVERA JOYA, R. (2009). Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y Defensas regionales. En *Anuario 2009 de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (Mathieu y Rodríguez Arredondo eds.). Bogotá: Fundación Ebert Stiftung, 64-78.
- RIZZO DE OLIVEIRA, E. (2008). Brasil: respuestas del sector de seguridad a las amenazas irregulares. En *Reforma de las Fuerzas Armadas en América latina y el impacto de las amenazas irregulares* (Perales ed.). Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- ROBERTS, N. (2003). Defining 'Global Reach' Terrorism. *Defence Studies* 2, 1-19.
- RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, S. M. (2006). *La influencia de los Estados Unidos en el Ejército colombiano, 1951-1959*. Medellín: La carreta Editores.
- RODRÍGUEZ LUNA, A. (2010). La Iniciativa Mérida y la guerra contra las drogas. Pasado y presente. En *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos* (Benítez ed.). México D. F.: CASEDE.
- ROJAS ARAVENA, F. (1995). *Medidas de Confianza Mutua y Verificación*. Santiago de Chile.
- ROJAS RIVERA, D. M. y ATEHORTÚA CRUZ, A. L. (2001). Ecos del proceso de paz y el plan Colombia en la prensa. En *Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 115-191). Bogotá: IEPRI-Planeta.
- ROJAS, D. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional* 65, 14-37.
- ROJAS, F. (2006). *II informe del secretario general de FLACSO el crimen organizado internacional: una grave amenaza a la democracia en América latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO.
- ROMERO, C., ROMERO, M. T. y CARDOZO DE DA SILVA, E. (2003). La política exterior en las constituciones de 1961 y 1999: Una visión comparada de sus principios,

- procedimientos y temas. En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1, 163-183.
- ROMERO, M. (2001). La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz. En *Plan Colombia. Ensayos críticos* (Estrada ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- ROMERO, M. T. y CARDOZO DE DA SILVA, E. (2002). Aproximación a la propuesta internacional de Hugo Chávez: Las concepciones de democracia e integración. En *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 1.
- ROUQUIÉ, A. (1982): *L'état militaire en Amérique latine*. París: Seuil.
- RUDZIT, G. (2005). O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo. *Civitas Revista de Ciências Sociais* 2. Disponible en: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/5/1598>
- RUMSFELD, D. H. (2002). La Transformación de las Fuerzas Armadas. *Foreign Affairs en Español* 2, 143-156.
- RURDOLPH, C. (2003). Globalization and security: Migration and evolving conceptions of security in statecraft and scholarship. *Security Studies* 1, 1-32.
- SACHS, J. D. (2000). The geography of economic development. *Naval War College Review* 4, 93-105.
- SALAMANCA, W. (2005, 27 de mayo). Mano Amiga al rescate de los jóvenes en riesgo. *Diario de Hoy* (San Salvador). Disponible en: <http://www.elsalvador.org/Embajadas/eeuu/Prensa2.nsf/aac7d56ca8fd884b852563be00610639/3b994986d332ffb78525700e0050ec71?OpenDocument>
- SAMUILOV, S. (2005). Etapy politiki SSHA v otnoshenii SNG (Etapas de la política de EE.UU. hacia la CEL). *SSHA-EPI* 3, 66.
- SÁNCHEZ, J. C. (2006). Reflexiones acerca de una nueva política para África: Venezuela. *CEAMonitor* 7. Disponible en: [http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/programa-de-cooperacion-sur-sur/Descargables/ceamonitor-ago-2006\\_archivos.htm](http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/programa-de-cooperacion-sur-sur/Descargables/ceamonitor-ago-2006_archivos.htm)
- SANT'ANA, R. W. (2010). La restructuración del Ministerio de Defensa. En *Memoria del Seminario Modernización de Ministerios de Defensa*. Quito: UNASUR. Disponible en: [https://www.u-cursos.cl/inap/2010/2/EPROF10/6/material\\_docente/bajar?id\\_material=22933](https://www.u-cursos.cl/inap/2010/2/EPROF10/6/material_docente/bajar?id_material=22933)

- SANTISO, C. (2001). Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. *Revista Instituciones y Desarrollo* 8 y 9.
- SANTOS, J. M. (2009). *Jaque al Terror. Los años horribles de las FARC*. Bogotá: Planeta.
- SANTOS, R. M. (2009). A construção das bases do processo de integração da América Latina: um estudo comparado sobre as relações entre o Brasil e a Argentina (1971 - 1985). *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO* 26. Disponible en: <http://www.tempopresente.org/>
- SAVENIJE, W. (2004). La Mara Salvatrucha y el barrio 18 St. Fenómenos sociales transnacionales, respuestas represivas nacionales. *Foreign Affairs en Español*, abril-junio.
- SCHEDLER, A. (2001). Comment observer la consolidation démocratique?. *Revue Internationale de Politique Comparée* 2, 225-244.
- SCOTT, D. (2008). The 21<sup>st</sup> century as whose century? *Journal of World-Systems Research* 2, 96-118.
- SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (2009). *Tráfico de Drogas Constituição*. Rio de Janeiro: Série Pensando o Direito núm. 1.
- SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE CHIAPAS (2005). *Escenarios de la Mara Salvatrucha y Barrio dieciocho en México*. Chiapas: Unidad de prevención del delito y política criminal.
- SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (2007), *Sistema Único de Segurança Pública*. Brasília: Ministério da Justiça.
- SENNES, R., ONUKI, J. y OLIVEIRA, J. (2004). La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 3-4, 3-26. Disponible en: [http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id\\_articulo=494](http://www.fasoc.cl/php/fasoc.php?seccion=articulo&id_articulo=494)
- SERRANO, M. (2005). Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad. En *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional* (Serrano y Berdal comps.). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- SERRANO, M. (2008). México: narcotráfico y gobernabilidad. *Pensamiento Iberoamericano* 1, 253-277.
- SHELLEY, F. M. y FLINT, C. (2000). Geography, Place, and World-Systems Analysis. En *A World-Systems Reader. New Perspectives on Gender, Urbanism, Cultures, Indigenous*

- Peoples and Ecology* (Hall ed.). Lanha: Roman & Littlefield Publishers, 69-82.
- SMITH, P. (1993). *El combate a las drogas en América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- SMITH, P. (2008). *Talons of the Eagle: Latin America, the United States and the world*. New York: Oxford University Press.
- SNYDER, R. y DURÁN-MARTÍNEZ, A. (2009). Does illegality breed violence? Drugs trafficking, and state-sponsored protection rackets. *Crime, Law and Social Change* 52, 253-273.
- SOLÍS OYARZUN, E. (1997). *Manual de Estrategia*. Valparaíso: Academia de Guerra Naval.
- SOLÍS, L. y ROJAS, F. (2008). *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- STRAUSSFOGEL, D. (1997a). A systems perspective on world-systems theory. *Journal of Geography* 2, 119-126.
- STRAUSSFOGEL, D. (1997b). World-systems theory: Toward a heuristic and pedagogic conceptual tool. *Economic Geography* 1, 188-130.
- SUBTELNY, O. (1980). Russia and the Ukraine: The Difference That Peter I Made. *Russian Review* 1, 1-17.
- SULLIVAN, J. P. (2008). Pandillas Transnacionales. El impacto de las Pandillas de Tercera Generación en América Central. *Air & Space Power Journal* (en español), segundo trimestre.
- SUSHKO, O. (2002, 1 de Julio). *A weak chain in GUUAM: Uzbekistán or Ukraine?* Disponible en: <http://foreignpolicy.org.ua>
- TELLERÍA, L. (2007). Las Fuerzas Armadas en Bolivia. El desafío del cambio. En *Atlas comparativo de la defensa*. Buenos Aires: RESDAL.
- TEXEIRA DA SILVA, F. C. (2008). O futuro dos Estados Unidos e a Teoria dos Três Mundos. *Revista Eletrônica Boletim do TEMPO* 13. Disponible en: <http://www.tempopresente.org/>
- THALE, G. (2007). Las Pandillas Juveniles Centroamericanas y las respuestas de mano dura. *Quorum* 16, Ciudadanía y Violencia Social.
- THAUBY G., F. (2002). Conflicto, crisis y cambios estratégicos. *Fuerzas Armadas y Sociedad* 1-2, 59-74.
- THOUMI, F. (2005). Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas. Algunas referencias al caso colombiano. En

- Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (Ardila, Cardona y Ramírez comps.). Bogotá: FESCOL y CEREC.
- THOUMI, F. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. *Nueva Sociedad* 22, 42-59.
- TICKNER, A. B. (2000). Tensiones y contradicciones en los objetivos de la política exterior estadounidense en Colombia: consecuencias involuntarias de la política antinarcóticos de Estados Unidos en un Estado débil. *Colombia Internacional* 49/50.
- TICKNER, A. B. (2001). La guerra contra las drogas: las relaciones Colombia-Estados Unidos. En *Plan Colombia. Ensayos críticos* (Estrada ed.). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- TOKATLIAN, J. G. (1995). *Drogas, dilemas y dogmas*. Bogotá: TM/CEI.
- TOMASSINI, L. (1996). *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- TORO, M. C. (1993). Bilateralismo y multilateralismo. En *El Combate a las drogas en América* (Smith comp.). México: Fondo de Cultura Económica.
- TRINKUNAS, H. A. (2005). ¿Qué, en realidad, hay de nuevo en la política exterior de Venezuela? *Military Review* septiembre-octubre, 52-61.
- TRONCOSO, V. (2010). *Políticas de Política de seguridad y defensa en Brasil: el reto del crimen organizado en el gobierno de Luiz Inácio Lula Da Silva (2003-2010)*. Tesis de Magíster. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.
- Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* (2004, 2 de diciembre). Disponible en: [http://www.un.org/spanish/secureworld/report\\_sp.pdf](http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf)
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (1995). Redefining Security: The Human Dimension. *Current History* 592, 229-236.
- UNODC (2008). *World Drugs Reports 2008*. Viena: Office on Drugs and Crime.
- US Army/USMC Counterinsurgency Field Manual* (2007). Chicago: The University of Chicago Press.
- VARGAS VELÁSQUEZ, A., GARCÍA PINZÓN, V. y PABÓN AYALA, N. (2008). Consideraciones finales: transformaciones de

- las Fuerzas Armadas Colombianas. En *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006* (pp. 177-189). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.
- VEILLETE, C. (2006): *Plan Colombia: A Progress Report*. Washington D.C: CRS Report for Congress.
- VELLINGA, M. (2004). *The political economy of the drug industry*. Gainesville: The University Press of Florida.
- VIDIGAL, A (1996). Integração sul-americana: segurança regional e defesa nacional. *Caderno Premissas* 14, 103-138. Disponible en: <http://www.midiaindependente.org/media/2008/06/421375.doc>
- VILLAGRÁN, H. L. (2005). *Hacia un Sistema de Seguridad Subregional en el MERCOSUR Ampliado: Rol de la Globalización como Factor de Viabilidad y Agente Estructurador*. Santiago de Chile: ANEPE, Colección de Investigaciones ANEPE núm. 12.
- VILLAGRÁN, H. L. (2006). *Globalización y Visión Estratégica de Chile: Diagnóstico Prospectivo*. Proyecto CESIM período 2005-2006, Informe Final. Santiago de Chile: CESIM (documento de uso interno).
- VILLAGRÁN, H. L. (2007). Globalización, tecnología y defensa: hacia un modelo estratégico para Chile. *Política y Estrategia* 106, 58-80.
- VILLALOBOS, J. (2008, 18 de enero). Las FARC, un decadente club de narcos y bandidos. *La Nación* (Buenos Aires). Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/979842-las-farc-un-decadente-club-de-narcos-y-bandidos>
- VIZENTINI, P. G. (2008). O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul. En *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989* (Wiesenbron y Griffiths orgs.). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- VON CLAUSEWITZ, C. (1989). *On War*. Ed. y trad. de Howard, M. y Paret, P. Princeton: Princeton University Press. Versión en español: *De la Guerra* (1983). Trad. de R. W. de Setaro. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- WALKER III, W. (2010). *National security and core values in American history*. New York: Cambridge University Press.
- WALLERSTEIN, I. (1979). *The Capitalist World-Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- WALLERSTEIN, I. (2004). *World-Systems Analysis: An Introduction*. Durham: Duke University Press.
- WALT, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *Mershon International Studies Review* 41, 211-39.
- WALZER, M. (2004). *Reflexiones sobre la Guerra*. Barcelona: Paidós.
- WIESENBRON, M. y GRIFFITHS, R. orgs. (2008). *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- WITHERS, G. ET ALL. (2008). *How the Pentagon's role in foreign policy is growing, and why Congress-and the American public- should be worried*. Washington, D.C.: Latin America Working Group-Center for International Policy-Washington Office on Latin America.
- WOEHREL, S. (2005). Ukraine's Orange Revolution and U.S. Policy. *CRS Report for Congress*. Washington: Congressional Research Service. Disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/45452.pdf>
- WOLF, M. (2001). Will the Nation-State survive globalization? *Foreign Affairs* 1, 178-190.
- WOLFERS, A. (1962). National Security as an ambiguous Symbol. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The John Hopkins Press.
- WOODWARD, S. (2006, 16 de diciembre). *Fragile States: Exploring the Concept*. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Disponible en: <http://www.fride.org/publication/97/fragile-states-exploring-the-concept>
- XI *Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Guanacaste, Costa Rica, 27 al 29 de Julio de 2009*. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Reuniones%20Grupo%20de%20Autoridades.aspx?IDIItem=38700&IDCat=9&IdEnt=401&Idm=1&IdmStyle=1>
- ZAUERUCHA, J. (2008). La militarización de la seguridad pública en Brasil. *Revista Nueva Sociedad* 213, 128-146.

