





---

## LA SEGURIDAD DESDE LAS DOS ORILLAS

---

*Editores:*

RAFAEL MARTÍNEZ  
Profesor de la Universidad de Barcelona

JOSEPH S. TULCHIN  
Director del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for  
Scholars, Washington

*Contribuciones de:*

ROGELIO ALONSO • RAÚL BENÍTEZ MANAUT • LUIS BITENCOURT • LILIAN BOBEA •  
RUT DIAMINT • ANTONIO M. DÍAZ FERNÁNDEZ • CRISTINA EGUIZÁBAL • GEMA GONZÁLEZ NAVAS  
• RAFAEL GRASA • ÓSCAR JAIME-JIMÉNEZ • RAFAEL MARTÍNEZ • NARCÍS SERRA •  
JOSEPH S. TULCHIN

**Interrogar la actualidad**  
**Serie América Latina**

---

RAFAEL MARTÍNEZ y  
JOSEPH S. TULCHIN (eds.)

LA SEGURIDAD DESDE  
LAS DOS ORILLAS

Un debate entre Europa y Latinoamérica

---

© 2006 para cada uno de los trabajos:  
Rogelio Alonso, Raúl Benítez Manaut, Luis Bitencourt, Lilian Bobea, Rut Diamint,  
Antonio M. Díaz Fernández, Cristina Eguizábal, Gema González Navas, Rafael Grasa,  
Óscar Jaime-Jiménez, Rafael Martínez, Narcís Serra, Joseph S. Tulchin.

© 2006 Fundació CIDOB  
Elisabets, 12, 08001 Barcelona  
<http://www.cidob.org>  
e-mail: [subscripcions@cidob.org](mailto:subscripcions@cidob.org)

Distribuido por Edicions Bellaterra, S.L.  
Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona  
[www.ed-bellaterra.com](http://www.ed-bellaterra.com)

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*,  
bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por  
cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático,  
y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

Impreso en España  
Printed in Spain

ISBN: 978-84-87072-61-1  
Depósito Legal: B. 5.042-2007

Impreso por Romanyà Valls. Capellades (Barcelona)

---

# Índice

Prólogo, *Rafael Martínez y Joseph S. Tulchin*, 9

## PRIMERA PARTE

### Introducción

El control de las fuerzas armadas en la transición democrática, *Narcís Serra*, 17

Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio, *Joseph S. Tulchin*, 39

## SEGUNDA PARTE

Actores institucionales de seguridad: fuerzas armadas, policía y servicios de inteligencia

Misiones militares. Respondiendo a las tensiones del sistema internacional, *Rut Diamint*, 59

La consolidación social de la democracia como parte del proceso de democratización de las fuerzas armadas, *Rafael Martínez*, 79

Riesgos y respuestas desde la seguridad en un mundo «glocalizado», *Óscar Jaime-Jiménez*, 133

Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica, *Antonio M. Díaz Fernández*, 153

La tensión entre libertad y seguridad: ¿quiénes ganan?, ¿quiénes pierden?, *Lilian Bobea*, 179

Terrorismo y procesos de paz en Europa y América Latina, *Rogelio Alonso*, 203

#### TERCERA PARTE

##### La sociedad civil y la seguridad

El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad, *Cristina Eguzábal*, 231

Roles y contribuciones de organizaciones no gubernamentales en la transformación de conflictos en Latinoamérica, *Gema González Navas*, 241

#### CUARTA PARTE

##### Globalización: nuevas amenazas y riesgos

Defensa y seguridad hemisférica en el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional, *Raúl Benítez Manaut*, 263

Seguridad en el Nuevo Mundo: Brasil y el dilema del liderazgo mundial, *Luis Bitencourt*, 287

La seguridad humana como síndrome y programa. Cómo afrontar la convergencia de agendas y de compromisos entre paz, seguridad y desarrollo en las esferas científica, política y programática, *Rafael Grasa*, 305

---

## Prólogo

Seguridad es la cualidad de lo seguro. A su vez, por seguro entendemos: 1) no tener dudas, 2) la probabilidad de que algo ocurra o no falle y, por último, 3) estar a salvo.<sup>1</sup> Desde esta última acepción la locución «de seguridad» se aplica a un ramo de la Administración Pública cuyo fin es el de velar por la seguridad de los ciudadanos.<sup>2</sup> Si junto con los ciudadanos; es decir, la sociedad, aludimos a los Estados y al sistema internacional en su conjunto definimos, sin duda, el objeto central de la presente obra.

La seguridad no es un fin en sí misma, no es una necesidad final. Se trata de un requisito que surge por demanda de otro objetivo que se desea alcanzar. La seguridad se convierte en una premisa imprescindible para el desarrollo del objetivo final que sí que la ha requerido. Alcanzarla, por lo tanto, pasa a ser una prioridad, puesto que hasta que no la logremos la meta que la requirió estará en expectativa. Es, pues, la garantía de construcción de otros fines.

El requerimiento de seguridad nace de una hostilidad que dificulta un objetivo. La necesidad de eliminar esos peligros, riesgos y daños que el agente hostil provoca dan sentido a la seguridad. En definitiva, la seguridad es un instrumento que nos garantiza la libertad imprescindible y necesaria para acometer otras actividades. Por otro lado, desde la Revolución francesa quedó claro que en las sociedades modernas la seguridad es un bien individual que sólo se alcanza colectivamente. Pero, ¿cuánta seguridad necesitamos? Depende. La seguridad absoluta es inalcanzable. No es una quimera, es sencillamente imposible. Por ello, siempre vamos a tener que asumir cierto margen de riesgo, lo cual convierte a la seguridad en gradual. Cuanta mayor cantidad de riesgo asumamos menor grado

de seguridad necesitaremos. Seguridad y riesgo viven una relación inversamente proporcional. A mayor seguridad menor riesgo y viceversa.

De lo dicho se infiere que los componentes principales de la seguridad son tres: la amenaza, los bienes que hay que proteger (materiales e inmateriales) y la cobertura. La amenaza viene acompañada de un agente hostil más o menos nítido (cada vez más difuso, por cierto). Respecto a los bienes, tal y como ya se ha dicho, no conviene ser un iluso. Protegerlo todo es inalcanzable; luego se deberá hacer un esfuerzo por determinar qué bienes son esenciales y por lo tanto deben ser protegidos. En otras palabras, habrá bienes para los que deberemos trabajar con un margen de riesgo cero junto con otros que carecerán de seguridad preventiva y sólo dispondrán de protección reactiva siempre que sea factible y relevante. La cobertura, los mecanismos que articulamos para asegurar nuestros bienes estarán en función de nuestros recursos y del grado de seguridad que se desee alcanzar; pero siendo conscientes de que cualquier variación de las circunstancias normalmente invalida o desfaza nuestros medios.

La aplicación de todo lo dicho a los Estados nos conduce a infinidad de facetas de la seguridad: vial, alimentaria, jurídica, callejera, sanitaria, educativa... Sin embargo, la seguridad estatal de primer orden nos traslada al concepto de «seguridad nacional»; paradigma bajo el que los bienes que hay que proteger son la integridad y la independencia de los Estados. En definitiva, la supervivencia del Estado y de su identidad.

La defensa de la seguridad nacional dentro del sistema internacional ha sido entendida durante muchos lustros como un juego de suma cero. La seguridad que yo alcance sólo es posible a costa de la inseguridad de otros. De ahí que la potencia militar, la promoción de los valores del mundo libre (democracia y economía de mercado) y las políticas de disuasión (amenaza latente y patente de infligir un daño irreparable a quien me agreda) han sido los instrumentos esenciales de actividad. Sólo tras el fin de la guerra fría y motivada por la sensibilidad de determinados bienes básicos como el petróleo, imprescindibles para el modo de vida occidental, surge la idea de vulnerabilidad de nuestros estándares de vida y la consiguiente necesidad de cooperación entre Estados para acometer la protección de dichos bienes y alcanzar la seguridad estatal. A ello se suman amenazas difusas en cuanto al agente generador (tráfico de drogas, terrorismo, crimen organizado, riesgos medioambientales, etc.) que rompen la dinámica de la disuasión entre Estados y demuestran la inoperancia del potencial militar y la urgente remodelación de los medios y procedimientos con que dotar de seguri-

dad a los ciudadanos y, por ende, a los Estados. Así, un reciente informe de las Naciones Unidas pone de manifiesto que el panorama estratégico internacional ha cambiado. Hoy los riesgos y las amenazas no provienen de actores identificables en el sistema político internacional. La realidad nos muestra contumazmente cómo los nuevos problemas provienen no de los tradicionales actores internacionales, sino de actores difusos y transnacionales. Estos nuevos retos están provocando una readaptación de las prioridades de política exterior, de seguridad y defensa en todo el planeta. La seguridad ha dejado de ser un juego de suma cero; hoy la seguridad de un Estado pasa, en buena medida, por la seguridad de sus vecinos.

Si la seguridad no es un juego de suma cero, el rearme y la nuclearización conducen a callejones sin salida. De ahí que la regulación internacional, la cooperación interestatal, el desarme y la implicación de asociaciones no estatales y no gubernamentales abran la puerta a la idea de que la interdependencia es inherente a la seguridad y que por ello la seguridad compartida es el único camino.

Por otro lado, explorar las causas profundas de muchas amenazas nos lleva reiteradamente a la senda de los problemas demográficos, la miseria, el hambre, los déficits en el desarrollo... problemas todos ellos no resolubles desde el potencial militar. Este camino nos traslada de la seguridad nacional a la seguridad humana, aquella que se centra en erradicar hambrunas y miseria como vía con la que asegurar la justicia y el bienestar social; a la seguridad ecológica, centrada en predecir, controlar y paliar los desastres ecológicos y los factores que los generan y, por último, a la seguridad global, aquella que junto con la protección medioambiental aboga por un orden mundial global.<sup>3</sup>

Todas estas inquietudes estaban presentes en el coloquio *La percepción europea y latinoamericana sobre la seguridad* que el Woodrow Wilson Center y la Fundació CIDOB organizaron el 24 y 25 de febrero de 2005 en Barcelona. ¿Cuáles son las nuevas amenazas y riesgos en un escenario global? ¿De qué manera se está solventando la tensión entre libertad y seguridad? ¿A favor de quién se inclina la balanza? ¿Cómo se implica la ciudadanía en la seguridad? ¿Se está imponiendo la seguridad preventiva como respuesta a las nuevas amenazas o se permanece anclado en modelos reactivos? ¿Cómo están reaccionando los actores tradicionales de seguridad: fuerzas armadas, servicios de inteligencia y policía? ¿Cómo afecta el nuevo paradigma de seguridad a las tradicionalmente conflictivas relaciones entre sociedad civil y cuerpos armados...?

Para dar respuesta a todos estos interrogantes se configuró un *panel* de expertos latinoamericanos y españoles mediante el cual se confrontaron la visión que la región latinoamericana tiene de sí misma y la que desde Europa se tiene de cada una de las realidades analizadas. Las diversas ponencias y los enriquecedores debates que se mantuvieron han dado lugar a este libro: *La seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*. En él, tras una reflexión de Narcís Serra sobre cómo se perciben los problemas en torno a la seguridad en Europa y Latinoamérica y un balance y proyección de futuro del papel de Latinoamérica en el sistema internacional a cargo de Joseph S. Tulchin, se han estructurado los debates en torno a tres ejes que forman las tres partes del libro. En primer lugar el estudio del papel desempeñado por los actores institucionales y tradicionales de seguridad; es decir, las fuerzas armadas, la policía y los servicios de inteligencia. Así, los profesores Diamint y Martínez han estudiado la evolución y controversias que plantean las difíciles relaciones civiles-militares en Latinoamérica. La profesora Diamint ha marcado el acento en la evolución y los fallos presentes que estas relaciones ofrecen en la región, mientras que el profesor Martínez, sin olvidar la referencia latinoamericana, mediante datos de encuestas ha incidido en las diferencias que las futuras relaciones civiles y militares europeas presentan en el tratamiento de amenazas, capacidades y prioridades en política exterior como espejo en el que puede mirarse Latinoamérica. El profesor Jaime-Jiménez ha meditado sobre el papel de las policías haciendo énfasis en el concepto por él acuñado de «glocalización»; es decir, el impacto que la globalización de las amenazas tiene en el ámbito mucho más constreñido de lo local. Cómo se aborda en Costa Rica la separación entre policía y fuerzas armadas es el estudio de caso presentado por Lilian Bobea. Por último, el profesor Díaz, sobre la base de la actividad exterior e interior de la inteligencia, sobre los actores implicados en la misma y en función de los mecanismos de control que se establezca desde los servicios, nos adentra en los diversos modelos organizativos de la inteligencia que se desarrollan en la actualidad en Europa y Latinoamérica. El ámbito de los servicios de inteligencia es cerrado por el profesor Alonso que aborda la que hoy es su principal dedicación, el terrorismo; pero matizando los pros y contras de las posibles políticas gubernamentales antiterroristas al uso.

En segundo lugar se ha analizado el papel creciente que desempeña la sociedad civil en el ámbito de la seguridad. El marco general de implicación creciente de la sociedad y los problemas y retos que ello encie-

rra son desarrollados por la profesora Eguizábal. Desde ese marco conceptual, Gema Navas da cuenta de algunos ejemplos en los que se ha hecho evidente que el papel de las ONG en la resolución de conflictos se ve tremendamente fortalecido y sus éxitos potenciados cuando éstas cuentan con la colaboración de asociaciones cívicas del lugar. Navas demuestra cómo la interacción entre la policía y la sociedad civil o entre las ONG y la sociedad civil es una vía de éxitos que no se debe renunciar a incrementar.

Por último, en el tercer bloque temático se ha abordado el impacto que la globalización de riesgos y amenazas está teniendo en la configuración de las estrategias de seguridad. El profesor Benítez Manaut nos muestra los tres niveles de seguridad: regional (Latinoamérica), hemisférico (continente americano) y global, y las evidentes interacciones que entre los tres se producen, así como las vías de mejora en los rendimientos. Sobre este marco conceptual el profesor Bitencourt dibuja el panorama estratégico brasileño de seguridad y las complejas interacciones entre sus actores. Cierra este bloque y la obra el profesor Grasa mostrando, desde los parámetros conceptuales de la seguridad humana, cómo Latinoamérica y Europa hacen frente a las amenazas no bélicas que, además de estar presentes, acostumbran a ser causa remota de las amenazas violentas que marcan la agenda de este nuevo siglo.

No sería digno concluir este prólogo sin hacer mención expresa de agradecimiento tanto al Programa para Latinoamérica del Woodrow Wilson Center como al Programa de Latinoamérica de la Fundació CIDOB. Sin el apoyo de ambas instituciones y el ímpetu que sus directores pusieron hubiera sido imposible una empresa transoceánica de este calibre. Pero además hay que agradecer la imprescindible labor logística que brindó todo el personal de la CIDOB. Sin su atención constante y su buen hacer, ni el coloquio, ni este libro hubieran sido posibles; pero de todos ellos queremos hacer mención expresa de la magnífica labor que Anna Ayuso ha llevado a término para conseguir vencer nuestras dificultades y perezas. Muchísimas gracias Anna, sin tu apoyo sabes bien que todo esto no existiría.

## Notas

1. *Diccionario panhispánico de dudas* de la RAE y la Asociación de Academias de la Lengua Española.
2. *Diccionario de la lengua española* de la RAE.
3. Javier Sánchez Cano (1999), *El debate sobre el concepto de seguridad (1980-1997)*, ICPS, Barcelona.

---

PRIMERA PARTE  
INTRODUCCIÓN



---

## El control de las fuerzas armadas en la transición democrática

*Narcís Serra*

En los últimos veinticinco años del siglo xx se produjo en el sur de Europa y en Iberoamérica un proceso continuado de democratización de los regímenes dictatoriales que alcanzó a todos los países de la zona. Constituyó el grueso de lo que Samuel Huntington denominó «tercera ola»<sup>1</sup> y, junto con la caída del muro de Berlín, integra uno de los dos mayores avances de la democracia de los últimos años. A partir de la década de los noventa los países del Este de Europa empezarían también un largo y difícil proceso de transición a la democracia.

Una característica común a todos los países latinoamericanos es que la transición a la democracia se produjo, sin excepciones, desde regímenes militares. Con diversos matices puede decirse lo mismo de los países del sur de Europa.

Por ello, el análisis de las relaciones civiles-militares parece esencial si se quiere realizar un seguimiento de la evolución democrática de estos países, evolución en la que el proceso de creación de instituciones y mecanismos democráticos de control militar juega un papel esencial. Son muchos los estudiosos de los procesos de transición que otorgan una importancia decisiva al control militar en la explicación de su éxito o fracaso. Adam Przeworski, en una obra dedicada al estudio de las reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina, afirma que «el marco institucional en el que se ejerce el control civil sobre las fuerzas armadas constituye el punto neurálgico para la consolidación democrática».<sup>2</sup>

También se pronuncia en la misma dirección J. Samuel Valenzuela refiriéndose al período de consolidación democrática:

Colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación democrática. En la medida en que los gobiernos elegidos no tienen éxito en sus intentos de subordinar a los militares, la autonomía militar resultante es contraria a la consolidación de la democracia puesto que sería, en la concepción indicada anteriormente, un dominio reservado que contiene un ingrediente fundamental del poder del Estado: la fuerza de las armas. En este caso, reducir la autonomía militar es un ingrediente indispensable para la consolidación.<sup>3</sup>

Y es que, tal como también indicara Huntington, toda «ola democratizadora» tiene su «contraola» y esta se ha producido en muchos puntos del continente suramericano. Los casos de Perú, de Ecuador y de Venezuela, aunque distintos entre sí, demuestran actuaciones de intervención clara de las fuerzas armadas (FAS) en la toma de decisiones políticas que no son compatibles con el papel que les corresponde en una democracia consolidada. En otros países, como Chile o Brasil, los procesos de eliminación de la autonomía militar y del intervencionismo propio de los militares en los regímenes anteriores son muy lentos. Puede decirse, por lo tanto, que precisamente en el campo del control militar, se han dado casos de retroceso en fechas recientes, y existen países en los que puede constatarse un cierto atasco en la evolución normal hacia la democracia. Puede incluso afirmarse que, en puridad, ningún país latinoamericano ha completado un proceso de consolidación democrática si la entendemos como los dos autores citados.

Ante esta situación, parece conveniente estudiar las medidas que pueden garantizar un control civil de las fuerzas armadas y explorar si existen guías de actuación que puedan aplicarse a países distintos con niveles también distintos de democratización.

Larry Diamond ha sugerido escalar las medidas según la dificultad de aplicación (o de aceptación por parte de los militares). Propone iniciar la reforma con la «depuración» de los militares desleales y la reducción posterior de las tareas o funciones del campo civil ejercidas por militares tales como policía, servicios de inteligencia, medios de comunicación o desarrollo económico. A partir de aquí, debería extenderse el control civil sobre las fuerzas armadas, ultimando este proceso con la reforma de la educación militar.<sup>4</sup>

J. Samuel Fitch aborda también este tema en su libro *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, en el que afirma que «dadas las

diferencias nacionales en el contexto político e institucional de la política militar, no existen recetas sencillas o estrategias probadas para los gobiernos que intentan redefinir las relaciones con los militares».<sup>5</sup> Luego, sin embargo, formula unas propuestas que pueden dividirse para los dos períodos, democratización y consolidación, que se describirán más adelante.

En las primeras etapas del proceso de transición, Fitch considera que el paso más importante es un pacto civil efectivo para no utilizar a los militares en ningún intento de influir en las decisiones políticas. Más adelante, cuando se alcance un nivel sustancial de control democrático de las fuerzas armadas, «el primer reto es gestionar los conflictos generados por la pérdida de las tradicionales prerrogativas políticas por parte de los militares, mientras el segundo reto sería generar una política militar que institucionalice el control democrático».<sup>6</sup>

Estas notas pretenden abordar con mayor detalle estos temas proponiendo unas actuaciones que, aun cuando deben adaptarse a la situación de cada país, pueden ser una guía para la reforma militar necesaria para institucionalizar el control civil democrático de las fuerzas armadas.

Para ello, parece conveniente dividir el proceso de democratización en dos subperíodos: transición y consolidación. La mejor propuesta es la de Felipe Agüero, que en un penetrante análisis sobre la transición española y las fuerzas armadas liga el concepto de consolidación al de «supremacía civil».<sup>7</sup> Simplificando mucho podemos definir la transición democrática como el período en que los militares dejan de intervenir en la política. Por su parte, la consolidación democrática se produce cuando el poder civil pasa a definir la política de seguridad y defensa y a dirigir a las fuerzas armadas. De acuerdo con estas definiciones, son varios los países comprendidos en la «tercera ola» que no han completado con éxito su transición democrática, y son muchos los que se hallan inmersos en un proceso más o menos avanzado de consolidación.

El control institucionalizado de las FAS no es condición suficiente para la consolidación democrática puesto que puede darse en regímenes autoritarios, y el franquista es un buen ejemplo de ello: aunque los militares fueron la garantía del orden, no gobernaron al país como institución, por lo que el régimen franquista puede calificarse de civil, como lo ha hecho Juan J. Linz.<sup>8</sup> Sin embargo, es condición necesaria. Sin control democrático de las fuerzas armadas, es decir, sin relaciones democráticas entre civiles y militares no hay verdadera democracia. Un Estado de derecho admite, sin embargo, niveles distintos de autonomía militar, lo que

hace que el control de las FAS sea un tema permanente, aun en las democracias consolidadas, porque en ellas subsisten elementos que mantienen diversos niveles de tensión entre militares y civiles. En primer lugar, la defensa de los intereses corporativos por parte de las FAS. Morris Janowitz lo afirma en el prefacio de su ya clásico estudio sobre el soldado profesional: «creer que el ejército no constituye un grupo de presión eficaz sobre los órganos de gobierno es cometer un error político».<sup>9</sup> Por añadidura, esta capacidad de influencia puede sumarse a la del complejo industrial productor de armamentos. Alertar a la sociedad de que esto era una amenaza a su funcionamiento democrático fue el objetivo del célebre discurso final del presidente Eisenhower en enero de 1961.

En segundo lugar, como todo colectivo burocratizado, el ejército lucha por ampliar la autonomía organizativa y de gestión. Como es bien sabido, Huntington considera imprescindible esta autonomía para la eficacia militar y esta posición ha constituido, en la práctica, el punto de partida del debate académico sobre las relaciones fuerzas armadas-sociedad.<sup>10</sup> No existe una respuesta única a este tema, pero puede decirse que un determinado nivel de autonomía es aceptable si ha sido decidido sin condicionamientos por parte de los poderes democráticos y si asegura que los militares no deciden las políticas, es decir, no son *policy makers*, sino que las aplican, es decir, son *policy implementers*.

En tercer lugar hay que considerar las diferencias existentes entre los valores militares y los de la sociedad. Sobre este tema ya se pronunció también Huntington alentando el mantenimiento aislado de los valores militares en una sociedad liberal que no los comparte. En contra de su posición, hay que afirmar el criterio contrario a un aislamiento de los militares respecto de los valores compartidos por la sociedad o respecto de su evolución, puesto que ello es incompatible con unas relaciones civiles-militares normalizadas en democracia. Y hay que afirmar también que este tema es de gran importancia en los procesos de consolidación democrática. No sólo es inevitable, sino necesario, realizar avances en la dirección de «civilinizar» a los militares en las transiciones desde regímenes autoritarios militares.

Los siguientes apartados están dedicados a reflexionar sobre esta condición necesaria para la democracia que es la existencia del control de los ejércitos por parte del gobierno civil democráticamente elegido, sugiriendo medidas aplicables en la evolución del proceso hacia la democracia.

## Mecanismos de control en los procesos de transición y consolidación democrática

A partir de la distinción realizada entre transición (período en el que cesa la intromisión de los militares en los procesos de decisión política) y consolidación (período en el que el Gobierno define la política de defensa y la militar y dirige su aplicación) podemos diferenciar tres etapas del control civil de las fuerzas armadas.

### Etapa de la transición democrática

En este período, la actuación debe centrarse en lograr el cese de la intervención de los ejércitos en la política, reducir la conflictividad y prevenir posibles golpes de Estado.

La retirada del poder normalmente supone el atrincheramiento de los ejércitos en la autonomía militar. Los militares incrementan el control de su organización y combaten los intentos de control externo reforzando, en algunos casos, los elementos diferenciales con el resto de la sociedad. Aunque antes se ha dicho que siempre subsistirá un ámbito de autonomía aun en las democracias que cuentan con un largo período de funcionamiento consolidado, en este caso se trata de niveles de retirada decididos por los propios militares y no por las autoridades políticas.

Desde esta posición de autonomía pueden mantener actitudes distintas o incluso desplazarse progresivamente hacia posiciones de mayor normalización democrática. Algunas de estas posiciones, ordenadas de mayor a menor autonomía, pueden ser las siguientes:

- Guardianes de las esencias nacionales. Se consideran por encima de la política y de los partidos, en vez de un sector de la administración del Estado. Mantienen entonces la amenaza de actuar cuando consideren que su misión se lo exige, en vez de hacerlo como instrumentos del Gobierno. Algo de ello sucedió en España en el debate constitucional.<sup>11</sup> También puede colocarse en esta posición al general MacArthur cuando denunció «el peligroso concepto según el cual los miembros de nuestras fuerzas armadas

deben lealtad en primer lugar a aquellos que temporalmente ejercen su autoridad en el sector ejecutivo del Gobierno, en vez de deberla al país y a su Constitución que han jurado defender».<sup>12</sup>

- Condicionadores de la política del Gobierno, poniendo límites a las reformas o vetando determinadas actuaciones.
- Defensores de su autonomía organizativa y operativa, impidiendo que las autoridades civiles intervengan en estos campos que consideran privativos de los mandos militares.
- Aceptación formal de la supremacía civil pero con desobediencia de determinadas órdenes y, sobre todo, con actuaciones por propia iniciativa, no ordenadas ni deseadas por las autoridades civiles.
- Aceptación de determinados controles organizativos y operativos y mantenimiento de los «controles ideológicos», en particular el control de la educación militar.

Debe ponerse de relieve que en las situaciones reales no existe un límite definido entre la etapa de la transición y la de la consolidación, por lo que varias de las situaciones descritas pueden tener que abordarse en esta segunda etapa, especialmente a partir de la número tres.

Problemas de autonomía de las fuerzas armadas los tienen la práctica totalidad de los países latinoamericanos, desde Honduras —donde se han dado avances importantes en los últimos años con la supresión del servicio militar obligatorio y la separación entre la policía y las fuerzas militares— hasta Uruguay, país en el que el pacto implícito entre Sanguinetti y los militares para garantizar la democracia se mantiene sobre todo por la renuncia a crear un departamento ministerial que tenga la capacidad de ir reduciendo, en la práctica, la autonomía militar. No obstante, la actual presidencia de Vázquez parece que apuesta, cuando menos, por iniciar el debate de las necesarias reformas.

Sin embargo, los tres casos de mayor trascendencia son, probablemente, México, Brasil y Chile. Los dos primeros por su tamaño y peso relativo en el subcontinente. Chile por el hecho de que los cambios jurídicos (reforma constitucional) y judiciales (inaplicabilidad de la ley de amnistía a los militares y diligencias judiciales contra Pinochet por delitos económicos) pueden abrir la puerta a una transformación de las relaciones fuerzas armadas-sociedad que, por su profundidad y avance democrático, sea ejemplar para el resto de los países latinoamericanos.

México es un caso paradigmático de pacto entre el ex presidente Fox y las fuerzas armadas, que de hecho se trató de una actitud general de la clase política, puesto que en el debate sobre la reforma del Estado posterior a la elección del presidente Vicente Fox ningún partido propuso incluir a las fuerzas armadas en los programas de reforma. Más bien al contrario, podría decirse que todos los partidos políticos, de una forma u otra, buscan el apoyo de los ejércitos. Ello explicaría la situación anómala de ser, prácticamente, el único país en el hemisferio cuyo ministro de Defensa no es civil. Esta situación contiene muchos elementos que le dan inercia y estabilidad, pero puede verse alterada según las misiones que se atribuyan al ejército. En concreto, la lucha contra la droga ha ejercido un grave efecto contaminante y corruptor como lo demostró el conocimiento, en 1997, de que el general Jesús Gutiérrez Rebollo, comisionado para el Instituto Nacional para el Combate de las Drogas (INCD) realizaba acciones de apoyo al cártel de Juárez.<sup>13</sup>

La misión de lucha contra el narcotráfico, sugerida e impulsada por Estados Unidos, plantea dilemas como el de México en muchos otros países. En Brasil, por ejemplo, ya en la época del presidente Fernando Enrique Cardoso se frenó la implicación del ejército en la lucha contra el narcotráfico con el criterio de mantener alejados de la corrupción a los militares que actúan como control o contrapeso de una policía que es reconocidamente corrupta.

Precisamente, Brasil fue uno de los últimos países que nombró a un civil como ministro de Defensa, y ello ya era un buen indicador tanto de la situación como de la voluntad política de iniciar un proceso de cambios. El dilema entre la conveniente retirada de los militares del campo del orden interior y el incremento, en este caso, de las posibilidades de rebeliones y descontrol de la policía seguía no obstante vigente. Hoy, tras el primer mandato del presidente Lula parece que esos riesgos están atemperados.

Las relaciones civiles-militares en esta etapa están muy condicionadas por el proceso general de transición a la democracia. Cuanto mayor sea el esfuerzo de transformación de las instituciones, más fácil será llevar a término la reforma militar paralela. Perú puede constituir un buen ejemplo. Después del periodo de Fujimori y Montesinos, existió un sentimiento muy general de la necesidad de emprender un programa de reformas políticas y también en relación con las fuerzas armadas y el sistema de inteligencia. Se crearon comisiones de trabajo con propuestas

amplias ya en el período de transición del presidente Valentín Paniagua. Era evidente que si Alejandro Toledo lograba impulsar un proceso amplio de reformas democráticas y alcanzaba un consenso en relación con ellas, la reforma militar se vería facilitada. Tras su presidencia, puede decirse que estas tareas están pendientes en su casi totalidad.

Del mismo modo, los fallos de funcionamiento de la democracia instaurada frenan o dificultan los procesos de control civil de las fuerzas armadas. Por ello, la falta de interés de las élites políticas y de los grupos de poder económico en el funcionamiento normalizado de las instituciones democráticas constituye uno de los mayores problemas, quizá el más importante, a la democratización de las fuerzas armadas. Colombia es un caso claro en este sentido.

Es evidente la incapacidad de la clase política colombiana (y de los poderes fácticos que la sustentan) de encontrar una vía clara, tenaz y consensuada para resolver el problema fundamental del país, la insurgencia. Pero aparte de ello, la práctica inexistencia de partidos políticos que desvertebra la actuación parlamentaria y los fracasos de los últimos presidentes en promover reformas en el sistema de representación, se han sumado para incrementar aún más, si cabe, el desprestigio de las instituciones y ensombrecer las perspectivas de las reformas democráticas. Con una opinión pública que ha perdido la fe en el sistema político y en sus dirigentes es imposible emprender un proceso civil de control militar. Por su parte, el presidente Uribe ha querido incrementar la ofensiva contra la guerrilla sin resolver este problema. La eficacia necesaria de las fuerzas armadas es hoy día incompatible con un estatus de autonomía frente a los poderes públicos y a este tema habrá que enfrentarse si se desea una solución estable del problema de la insurgencia en Colombia.

Como actuaciones que refuercen el control civil o sean propias del mismo en esta etapa pueden citarse la labor legislativa sobre la defensa nacional y la reducción de la presencia militar en campos civiles de la administración.

### *Legislación sobre la defensa nacional*

Es necesario reformar la legislación básica sobre la defensa que en casi todos los países fue profundamente modificada por la dictadura militar. Las tareas que hay que realizar son las siguientes:

- Definición del mando propio del presidente de la República. Aunque pueda parecer anecdótico, en este apartado puede mencionarse la conveniencia de reservar la denominación de comandante al presidente de la República y la de jefe de Estado Mayor a los mandos superiores de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire. En el caso, poco frecuente aún en América Latina, de crear un mando para los tres ejércitos puede denominarse, como en Europa, jefe de Estado Mayor de Defensa.
- Especial consideración del ministro de Defensa, figura de menor relieve que los comandantes en los regímenes militares y que no suele contar con una definición potente de sus capacidades. Una fórmula posible es otorgarle las capacidades del presidente por delegación de este.
- Creación de un Consejo Nacional de Defensa que muestre el interés del presidente y del Gobierno en conocer, definir y dirigir los asuntos militares del país.
- Conversión de cualquier órgano colectivo militar de decisión en órgano de asesoramiento del presidente o del ministro.
- Definición de los procesos de planeamiento de la defensa y militar.
- Potenciación del Ministerio de Defensa como departamento homologable a los de las democracias consolidadas.
- Definición del sistema de inteligencia del Estado y de inteligencia militar asegurando su control civil.
- Reducción de la presencia militar en campos de la Administración que son de carácter civil. Los períodos de dictadura militar conllevan la presencia de miembros de los ejércitos no tan sólo en los procesos de decisión política y en los cargos de Gobierno, sino también en puestos de prestación de servicios.

El campo más usual es el de la policía y demás fuerzas del orden. La «civilización» de la policía es un elemento esencial en el proceso de control militar. El mantenimiento de la policía en manos militares en Colombia, por ejemplo, no es una garantía de mayor eficiencia, sino una prerrogativa que los ejércitos mantienen en las especiales circunstancias de ese país. Esta medida ha sido esencial en los procesos de paz de varios países de Centroamérica. En las circunstancias actuales, con elevados niveles de corrupción en las policías civiles, existen claras tendencias ha-

cia depositar estas tareas y responsabilidades en las fuerzas armadas. Sin embargo, las consecuencias de emplear al ejército en vez de enfrentarse a la reforma policial pueden ser graves para el funcionamiento democrático. Ya se ha indicado, con referencia a Brasil, que los procesos de separación de las funciones policiales y las fuerzas armadas pueden ser complejos y comportar costes a corto plazo. Por esta razón, existen pocos casos en los que la legislación ha dispuesto taxativamente esta distinción. Argentina, con su Ley de Defensa Nacional de 1988 es casi una excepción al limitar las misiones de las fuerzas armadas a prevenir o enfrentar agresiones militares de origen externo.<sup>14</sup>

Existen otros campos de la administración, normalmente ligados al transporte aéreo y marítimo: puertos, aeropuertos, control aéreo, meteorología, etc. Su civilización es de menor urgencia y trascendencia. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que dificultan una gestión integrada de determinados campos de la administración y suelen comportar connotaciones de prerrogativas de épocas anteriores, ingresos no controlados y mayores posibilidades de acceso de los mecanismos de corrupción a las fuerzas armadas.

También es necesario abordar, en este período, el tema del control de los servicios de información, normalmente esencial para el mantenimiento de los regímenes dictatoriales militares. En el caso brasileño, como ya señaló Stepan y ha ratificado Wendy Hunter, los servicios de inteligencia eran un mecanismo básico para el mantenimiento del control militar sobre la política, hasta tal punto que la propuesta de su suspensión constituyó un elemento principal de la exitosa plataforma electoral de Fernando Collor en 1989.<sup>15</sup> El enorme control político ejercido por Montesinos en Perú, empleando de forma perversa a los servicios de información como forma de controlar a los ejércitos y al país, es un ejemplo más reciente de la trascendencia de este tema.

No existen soluciones sencillas ni comunes a esta cuestión. Debe señalarse, sin embargo, que ligar estas actividades directamente al presidente de la República es, en muchos casos, una forma de lograr una autonomía y control por parte de los militares que dirigen estos servicios. Como regla general, una primera medida puede ser reducir el rango y el tamaño de estos servicios. También parece aconsejable la creación de más de uno, colocando uno de ellos, por ejemplo, bajo el control directo del ministro de Defensa y otro bajo el control del ministro de Interior.

## Etapa de la consolidación democrática

En esta etapa, conviene analizar cuatro tareas clave para su desarrollo: la elaboración de la política militar por parte del Gobierno, la eliminación de los privilegios militares, la evolución del concepto de profesión militar y la definición de las nuevas misiones que tienen que realizar las fuerzas armadas.

### *a) La elaboración de la política militar*

En este apartado el elemento esencial es, en primer lugar, el nombramiento de un civil como ministro de Defensa. El ministro civil debe verse como un elemento necesario para la política de defensa y para la política militar en el actual contexto internacional. Se debe, por ello, intentar que su duración en el cargo coincida con el mandato presidencial, evitando la práctica demasiado usual en Latinoamérica de ministros de Defensa con permanencias tan breves en su puesto que no les permiten ni tener un mínimo conocimiento de la situación y, menos aún, tomar decisiones de trascendencia.

Cuando se afirma que el ministro civil debe contemplarse por parte de los militares como un elemento necesario, quiere decirse que debe poner de relieve algunas funciones que hoy son imprescindibles. Entre ellas destaca el papel de árbitro entre los ejércitos en las diferencias sobre la asignación de los presupuestos o en los distintos enfoques de lo que debe ser una doctrina de acción conjunta. También debe mencionarse su labor, hoy día insustituible, en el campo de las relaciones internacionales, tanto si nos referimos a las organizaciones internacionales como a las de carácter bilateral con otros países. Otros motivos que refuerzan la necesidad de existencia de un ministro civil son, entre otros, la conexión de la política de defensa y el poder legislativo, conexión muy difícil, si no imposible, en el caso de tratarse de un militar; y el fomento del conocimiento de temas militares entre académicos, parlamentarios y periodistas, a fin de preparar debates sobre los temas de defensa en el seno de la sociedad. Por último, se debe poner de relieve que el ministro civil debe asumir la tarea de la defensa de los legítimos intereses profesionales de los militares, como contrapartida a las limitaciones de los derechos de asociación y sindicación de los mismos.

En segundo lugar, a partir del nombramiento del ministro civil de Defensa, otro requisito necesario es el de crear un ministerio con capacidad real de gestión de la política militar y que sea, dentro de las circunstancias de cada país, homologable a los de las democracias consolidadas. La práctica totalidad de los países de Latinoamérica cuentan hoy con ministros civiles de Defensa, pero en la mayoría de los casos no cuentan con los medios administrativos necesarios para dirigir la política militar. La creación de un Ministerio de Defensa es un proceso arduo de conquista de campos de decisión considerados como propios por los ejércitos. Por ello debe hacerse, al menos, en dos etapas. Una primera de creación de un núcleo inicial alrededor del ministro que debe intentar vincular a su dependencia directa las tareas de política de la defensa, contactar con los medios de comunicación e inteligencia y, a la vez, crear un mecanismo progresivo de control presupuestario. La segunda etapa es la del establecimiento de dependencia funcional de los órganos de los ejércitos respecto de los correspondientes del aparato central del propio ministerio.

En tercer lugar, debe mostrarse que la política de defensa es considerada política de todo el Gobierno, aprovechando las ocasiones para mostrar la coordinación con la política exterior y también con las demás políticas sectoriales que corresponda.

En cuarto lugar, debe garantizarse la implicación del poder legislativo en estas tareas, al menos en una doble dirección. Por una parte, controlando la asignación de recursos a la defensa y también la ejecución del presupuesto. Y por otra, participando en la elaboración de, y aprobando, los elementos básicos de la política de Defensa.

En relación con los factores mencionados, debe tenerse en cuenta que la política de transparencia facilita el control civil de los ejércitos. Es necesario combatir el secretismo en la información —incluso la de carácter económico— que no tiene justificación en las actuales circunstancias. El incremento de la transparencia, de la información, de la obligación de dar cuenta de la labor realizada es también el incremento del control civil sobre los asuntos militares.

En relación con las tareas anteriores, debe ponerse de relieve, como ya han hecho muchos estudiosos de las relaciones civil-militares en América Latina,<sup>16</sup> que la falta de políticos y funcionarios civiles expertos en temas de seguridad es una de las carencias más graves que deben superarse para avanzar en el control civil de las fuerzas armadas. Los des-

tinios civiles en el campo de la defensa, además, ni son cotizados ni suelen ayudar a la promoción personal de quienes lo ostentan.

Una vez más, el nombramiento de un ministro civil es el primer paso, que debe ser seguido, por ejemplo, por una política decidida de diálogo con el poder legislativo que fomente la preparación de algunos parlamentarios, así como por una labor de promoción de estudios de seguridad en las universidades y de apertura a civiles de los centros de formación militar superior.

### *b) Eliminación de los privilegios militares*

En este apartado dos tareas suelen ser las de mayor trascendencia: la reforma de la justicia militar y el tratamiento de los grupos de empresas controlados por los ejércitos.

Por lo que se refiere a la justicia militar, la adecuación al funcionamiento de un sistema democrático requiere una serie de condiciones que difícilmente se cumplen en su totalidad en los países latinoamericanos. Las esenciales son las siguientes:

- La justicia militar no debe aplicarse a ciudadanos civiles.
- Debe limitarse a delitos militares y no a juzgar los delitos de todo tipo cometidos por los militares.
- Debe integrarse en el poder judicial único y no puede constituir una jurisdicción aislada.
- Es necesario separar el Código Penal, que deben aplicar los jueces, de la legislación disciplinaria, que aplican los mandos militares.
- Los mandos militares no pueden tener capacidades jurisdiccionales, es decir, no pueden ser jueces, presidir o integrar tribunales, aceptar sentencias, etc.

La adecuación de la justicia militar tropieza en muchos países con el grave problema de la exigencia de responsabilidades por los crímenes cometidos en los años de dictadura militar. Sin embargo, estos temas están normalmente residenciados en los tribunales civiles. La defensa de los derechos humanos en las circunstancias actuales exige enfrentarse a la reforma de la justicia militar, dejando sentada su subordinación a la jus-

ticia única si quieren evitarse situaciones de impunidad. Conviene que si el ejecutivo ordena misiones de carácter interno a las fuerzas armadas, deje claro que se realizan con sumisión a la justicia civil.

Por lo que se refiere a las empresas controladas por las fuerzas armadas, hay que distinguir dos situaciones: las empresas relacionadas con la producción de armamento y las que los ejércitos gestionan para obtener recursos adicionales. En la situación actual, carece de sentido militarizar las empresas que fabrican armas o equipos aunque se desee mantener algún tipo de industria nacional en este sector, puesto que, con toda probabilidad, ello exigirá otras formas de gestión.

Por motivos muy diversos —Cuba, por ejemplo, es un caso bien distinto al de Honduras o Ecuador— los ejércitos poseen empresas en la mayoría de países latinoamericanos. La situación más difícil de gestionar, y bastante común, es la de empresas en dificultades económicas detentadas para producir recursos destinados a pagar las pensiones militares. En estos casos, la mejor política es realizar cuanto antes un buen análisis actuarial de la situación de estas empresas y del mecanismo de pensiones creado para diseñar un sistema progresivo de integración en el sistema de pensiones para los funcionarios públicos. Éste es un tema delicado pero cuya solución puede potenciar los mecanismos de control civil de las fuerzas armadas.

### *c) Evolución del concepto de la profesión militar*

Los estudiosos de las relaciones civiles-militares en Latinoamérica coinciden en que el incremento de la profesionalidad no ha supuesto la normalización democrática de estas relaciones. Debe avanzarse hacia una profesionalidad con adjetivo, es decir, una profesionalidad democrática que asuma como un deber de todo militar la lealtad y subordinación a las autoridades democráticas civiles. Alcanzar este concepto de profesionalidad es imposible si los ejércitos tienen un ámbito de autonomía superior al que les otorga el poder civil o si mantienen unos valores y creencias demasiado distantes de los de la sociedad a la que han de servir.

La transformación del concepto de la profesión debe conectarse también con los análisis realizados en este campo por Charles C. Moskos,<sup>17</sup> que distingue el ejército institucional del ocupacional. El primero caracterizado, entre otros rasgos, por sus valores normativos (patria, honor y

cumplimiento del deber) y el segundo porque sus miembros lo consideran una carrera profesional. Ningún ejército es plenamente institucional y, menos aún, ninguno es plenamente ocupacional. La experiencia española, así como la de otros países del sur de Europa, indica que no puede lograrse el cambio a una profesionalidad democrática sin que se produzca, a impulso de la autoridad civil, un desplazamiento de posiciones de ejército institucional a posiciones más ocupacionales. Se avanza en esta dirección cuando se fomenta que los militares se alojen en viviendas normales en las poblaciones en vez de en los acuartelamientos, cuando se establecen mecanismos de ascenso que premian la preparación, cuando se eliminan formas indirectas de retribución como economatos u otros beneficios no incluidos en el salario, cuando se establecen horarios laborales, etc.

El control civil de las fuerzas armadas en esta etapa exige, por lo tanto, una actuación sobre el concepto mismo de la profesión militar, que deja de ser definida sólo por los propios militares, para ser adecuada a las circunstancias actuales mediante una política deliberada aplicada desde el Gobierno. La incorporación de nuevas misiones, para dar más razones de existencia a las fuerzas armadas, contribuye a este cambio de contenido profesional necesario para estabilizar las relaciones civiles-militares en democracia.

#### *d) Definición de las nuevas misiones*

La definición de las misiones que hay que llevar a cabo en las circunstancias actuales es un tema que debe abordarse, dado que la nueva situación internacional ha puesto en crisis las misiones realizadas hasta ahora por los ejércitos en América Latina. Como señala Felipe Agüero: «Las fuerzas armadas están hoy insertas en una nueva época de transición después de las transiciones a la democracia».<sup>18</sup> En efecto, el fin de la guerra fría y el advenimiento de la democracia han supuesto el fin de la NSD (National Security Doctrine) y de la tarea de perseguir comunistas y sus apoyos en el interior de cada país. A su vez, la nueva situación internacional ha supuesto la práctica desaparición de los conflictos entre estados. Aunque persistan motivos de tensión (el conflicto Perú-Ecuador es de la pasada década), la creación de medidas de confianza (y aquí la relación Argentina-Chile puede ponerse como ejemplo) es hoy la norma entre países suramericanos.

Todo ello ha creado una situación de perplejidad y de indefinición en la que los ejércitos se han volcado en actuaciones internas para encontrar justificación de su existencia.<sup>19</sup>

Los riesgos de que los ejércitos ocupen parcelas de poder se incrementan notablemente en esta situación. Piénsese en labores ligadas a la seguridad interior o en la lucha contra la droga a la que muchos ejércitos latinoamericanos se han visto empujados por la política norteamericana de entregarles material y equipo a cambio de emprender estas tareas.

Algunas de las nuevas misiones están relacionadas con los intentos de procurarse ingresos adicionales a los del presupuesto. De este modo, se crean empresas de transporte (para cubrir zonas poco pobladas de escaso interés estrictamente comercial) o empresas de construcción de infraestructuras. El caso más extremo es probablemente el de Ecuador, aunque no puede minimizarse la importancia de las empresas en manos militares en Honduras, Colombia o Brasil, por citar otros ejemplos.

De hecho son muchos los países que, como herencia del período de dictadura o tutela militar anterior, tienen incluido en sus constituciones o leyes básicas de Defensa un artículo que dispone o permite la actividad militar en actividades de desarrollo económico de la nación. Aparte de Ecuador, puede citarse como ejemplo Uruguay, país en el que estas tareas integran el artículo tercero del Decreto-Ley Orgánico de las Fuerzas Armadas.<sup>20</sup> También estas misiones se hallan incluidas en la Constitución política del Perú y son objeto de debate en el proceso de reforma actual.<sup>21</sup>

El tema de las nuevas misiones militares en América Latina ha sido analizado por distintos expertos. Benítez Manaut, en un estudio sobre México, ha elaborado una lista de hasta quince misiones distintas emprendidas hoy en el subcontinente.<sup>22</sup> Hay que preguntarse si todas ellas son misiones que han de ejercer los militares y cuál es el efecto sobre el funcionamiento democrático de otorgar determinadas misiones a las fuerzas armadas. Louis W. Goodman ha propuesto tres criterios para determinar si una misión debe ser realizada por los militares:

- La intervención militar en la vida civil, ¿deja fuera a otros agentes —policía, emprendedores, profesores, ecologistas— no dejando que desarrollen sus actividades, su capacidad crítica ni su formación?
- Con la intervención de las fuerzas armadas en la vida civil, ¿ganan éstas privilegios, convirtiéndose en un grupo de interés que

promueve sus propios intereses institucionales a costa de entidades públicas o privadas?

- ¿Empiezan los militares a descuidar su misión principal de defensa —que implica un tiempo y un esfuerzo considerable en planificación, entrenamiento y rapidez (especialmente después de la guerra fría)— cuando las amenazas estratégicas y las capacidades tecnológicas están en un proceso de cambio dramático?<sup>23</sup>

En el análisis del problema que plantean las nuevas misiones, debe ocupar un lugar destacado las relaciones con las fuerzas armadas norteamericanas y sus demandas de implicar a los otros ejércitos en la lucha contra el narcotráfico.<sup>24</sup>

Para complementar, quizás de forma más sencilla y concreta los criterios propuestos por Goodman, podemos proponer que, en todo caso, las misiones deben ser decididas por el ejecutivo y con el respaldo del legislativo siempre que sea posible. Las misiones ligadas a la seguridad interior deberían ser temporales, no permanentes, de apoyo a las fuerzas policiales, realizadas con control civil y sumisión a la legislación civil.

En caso de colaborar en tareas de seguridad interior, el límite que no debe franquearse es el de realizar actuaciones que exijan o justifiquen tareas de inteligencia interior, de vigilancia o información sobre ciudadanos.

## Etapa de democracia consolidada

En esta etapa, el contenido del control civil se refiere a la definición del campo de autonomía considerado como conveniente por cada Gobierno y a la adecuación de las fuerzas armadas a una realidad que, tanto a escala doméstica como a escala internacional, experimenta cambios constantes. Aquí el control civil adquiere una dimensión de dirección de unas fuerzas armadas que se consideran como un sector específico de la Administración del Estado. Ello quiere decir que los militares han adquirido una profesionalidad democrática, que, en definición de J. Samuel Fitch, es aquella en la que se «rechaza cualquier exigencia para tener un papel suprapolítico como guardianes nacionales».<sup>25</sup> Ello requiere importantes cambios de mentalidad, avances hacia una concepción más ocupa-

cional de los ejércitos, aproximación a los valores de la sociedad civil. Alcanzar este nivel requiere también un fortalecimiento de las instituciones democráticas, y un funcionamiento eficaz del Estado, que haga que la población civil apoye a sus representantes en su tarea de gobierno. El control civil de las fuerzas armadas no se resuelve establemente como un problema entre dos agentes. Si no introducimos la sociedad y el apoyo social a fórmulas progresivas de lo que podríamos denominar normalización democrática, no podemos diseñar marcos estables de solución del problema del control militar. Nada de ello es fácil en cualquiera de los países latinoamericanos. Las mejores condiciones las tiene, probablemente, Chile, pero en cambio está lejos de la transformación de valores necesaria en los mandos de sus fuerzas armadas. La definición de unas misiones que sean aceptadas por la ciudadanía es otro importante reto.

En este sentido, la proyección internacional o la creación de medidas de confianza con los vecinos pasan a ser elementos normales de la gestión de la política militar en esta etapa.

## Notas

1. Huntington (1994).
2. Przeworski (1995: 49).
3. Valenzuela (1992: 87).
4. Diamond (1996: 89-91).
5. Fitch (1998: 169).
6. Fitch (1998: 172).
7. Agüero (1995a: 47) ofrece esta definición de supremacía civil: «la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa y supervisar la aplicación de la política militar».
8. Véase, por ejemplo, Juan J. Linz (1992: 443).
9. Janowitz (1990: 89).
10. De la copiosa literatura del autor sobre este tema, puede verse Huntington (1957: 83 y ss.; 1995: 9-12).
11. Varios diputados y senadores colocaron a las fuerzas armadas por encima de la política y de los partidos, aparte del hecho de que el artículo relativo a las fuerzas armadas fue ubicado en el Título Preliminar de la Constitución y no

en el dedicado a la Administración del Estado. Véase, por ejemplo, el Diario de Sesiones del Senado de 26 de septiembre de 1978.

12. Citado por Huntington (1957: 353).

13. Véase Benítez Manaut (1999: 493).

14. La Ley de Seguridad Interior de 1992 ratificó esta posición de no empleo de las fuerzas armadas en la seguridad, fijando unos impuestos de apoyo eventual de tipo logístico a las fuerzas de carácter policial.

15. Alfred Stepan (1988) y Wendy Hunter (1997: 60 y ss.).

16. Puede ser un ejemplo J. Samuel Fitch (1998: 173), que propone que las democracias desarrolladas ayuden a las de Latinoamérica a cubrir su déficit de capacidades civiles. Véase también Juan Rial (1996: 58).

17. La contribución de Moskos puede seguirse a través de sus artículos de 1985 y de su último libro del año 2000.

18. Felipe Agüero (1999: 76).

19. Juan Rial (1996: 61).

20. El artículo tercero del Decreto Ley 14157 Orgánico de las Fuerzas Armadas dice: «Sin detrimento de su misión fundamental, las Fuerzas Armadas deberán apoyar y tomar a su cargo los planes de desarrollo que les fueren asignados, realizando obras de conveniencia pública...».

21. El artículo 171 de la Constitución peruana dice: «Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional participan en el desarrollo económico y social del país, y en la defensa civil de acuerdo a la ley».

22. Las funciones son las siguientes: 1) defensa de la soberanía; 2) defensa y comunicación del territorio; 3) seguridad colectiva; 4) contrainsurgencia; 5) reformulación del activismo político como misión, reduciéndolo; 6) modernización tecnológica; 7) protección de la población civil ante desastres naturales; 8) lucha contra el separatismo territorial potencial; 9) lucha contra el terrorismo; 10) lucha contra el narcotráfico; 11) defensa de la seguridad pública; 12) actividad empresarial institucional e individual; 13) defensa de los recursos naturales; 14) campañas de salud, educación, etc.; y 15) actividades de inteligencia. Véase Benítez Manaut (1999: 472-473).

23. Véase Goodman (1996: 38).

24. Para un lúcido análisis sobre este tema véase Tulchin (2002).

25. Fitch (1998: 176).

## Bibliografía

Agüero, Felipe (1995a), *Militares, civiles y democracia*, Alianza Editorial, Madrid.

- (1995b), «Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America», en R. Gunther, P. N. Diamandouros y H.-J. Puhle, eds., *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- (1999), «Las Fuerzas Armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina», en R. Diamint, ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Benítez Manaut, Raúl (1999), «Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de siglo. Misiones», en R. Diamint, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- , ed. (1999), *Control Civil, Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Diamond, Larry (1996), «Democracy in Latin America: Dregrees, Illusions and Directions for Consolidation», en T. Farer, ed., *Beyond Sovereignty*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner, eds. (1996), *Civil Military Relations and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Fitch, J. Samuel (1998), *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Goodman, Louis W. (1996), «Military Roles, Past and Present», en L. Diamond y M. F. Plattner, eds. (1996).
- Hunter, Wendy (1997), *Eroding Military Influence in Brazil*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Huntington, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press.
- (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo xx*, Paidós, Barcelona.
- (1995), «Reforming Civil-Military Relations», *Journal of Democracy*, vol.6, n.º 4.
- Janowitz, Morris (1990), *El soldado profesional*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid.
- Linz, Juan J. (1992), «La transición a la democracia en España en perspectiva comparada», en R. Cotarelo, comp., *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid.
- Linz, Juan J. y A. Stepan (1996), *Problems of democratic transition and consolidation, Southern Europe, South America, and Post- Communist Europe*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Moskos, Charles C. (1985), «La nueva organización militar: ¿institucional, ocu-

- pacional o plural?», en R. Bañón y J. A. Olmeda, comps., *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- (2000), «Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm», en Ch. C. Moskos, J. A. Williams y R. D. Segal, *The postmodern military*, Oxford University Press, Nueva York.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rial, Juan (1996), «Armies and Civil Society in Latin America», en L. Diamond y M. F. Plattner, eds. (1996).
- Stepan, Alfred (1988), *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton.
- Tulchin, Joseph S. (2002), «Control democrático de las Fuerzas Armadas», en J. S. Tulchin *et al.*, *Nuevos temas de seguridad en América Latina*, CIDOB edicions, Barcelona.
- Valenzuela, J. Samuel (1992), «Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions», en S. Mainwaring, G. O'Donnell y J. S. Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.



---

# Creando una comunidad de seguridad en el hemisferio

*Joseph S. Tulchin*

## 1. Introducción

Uno de los rasgos más preocupantes de la comunidad global de la posguerra fría ha sido la confusión que existe en torno a las discusiones sobre seguridad, o sea, la definición de los límites e interconexiones entre seguridad nacional y seguridad internacional. La propia definición del concepto de seguridad es poco clara. Existe una confusión generalizada sobre algunos de los aspectos más fundamentales, como: ¿qué constituye una amenaza externa?, ¿cuál es el rol de las fuerzas armadas?, ¿en qué circunstancias la seguridad debería ser un tema que concierne a agencias multilaterales? y ¿cuál es la respuesta apropiada que se debe dar a las amenazas que provienen de actores no estatales? Tal vez la mayor confusión de todas se produzca por la creciente tendencia a hacer borrosa o directamente a eliminar la línea que divide seguridad doméstica de seguridad internacional, seguridad ciudadana o personal de seguridad nacional. El término «seguridad humana» ha sido acuñado y puesto en práctica para dar cuenta de una multitud de fenómenos: locales, económicos, sociales y transnacionales.

Los esfuerzos realizados en los países latinoamericanos para superar esta confusión se han hecho más complejos debido a que, por primera vez en la historia, virtualmente todos los países del hemisferio tienen regímenes democráticos. Los sistemas democráticos dinámicos y abiertos hacen más difícil el diseño de políticas exteriores coherentes.<sup>1</sup> La toma de decisiones dentro de un contexto de gobierno democrático incluye muchos más actores de los que se incluirían bajo regímenes autoritarios. Además, en los gobiernos democráticos se privilegian temas do-

mésticos — como pobreza y desigualdad, género, elecciones, el rol de la sociedad civil, delincuencia, crimen y violencia, etc. —, lo que hace que el debate sea menos estructurado de lo que ha sido en períodos previos. Por último, a partir del fin de la guerra fría el rol de Estados Unidos en la definición de la seguridad y en qué modalidades debería tener ésta en el hemisferio ha sido cuestionado, tanto por los líderes de las naciones de la región como dentro de la estructura institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA). Este cuestionamiento es aún más fuerte dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) o entre las relaciones de Europa con Estados Unidos.

No es exagerado afirmar que por primera vez en la historia del hemisferio desde la independencia, los gobiernos de la región han comenzado a entender que su seguridad y la seguridad del hemisferio son cuestiones sobre las que emanan opiniones que merecen ser escuchadas. Sin duda, el factor que ha impulsado esta toma de conciencia es la sensación de que en la actualidad los países están integrados dentro de una comunidad global y que, también por primera vez en la historia, comparten un grupo de valores que vale la pena defender. Estos valores están creando una poderosa sensación de comunidad. Existe un fuerte impulso por resaltar los valores compartidos por una comunidad de naciones democráticas. Las amenazas «intermésticas» a la seguridad — aquellas que tienen tanto dimensiones domésticas como internacionales — requieren de una mejor comunicación entre las naciones de las distintas subregiones del hemisferio, y la política comercial ha dado más fuerza a los grupos regionales que buscan vías para fortalecer la comunidad.<sup>2</sup> Las amenazas a la seguridad transnacional también requieren respuestas de toda la comunidad, respuestas que utilicen instituciones — nacionales y multinacionales — democráticas.

Sin embargo, en muchos sentidos en el hemisferio la guerra contra el terrorismo y la guerra contra Irak están generando la sensación de que se ha retrocedido al marco estratégico de la guerra fría. Tal como sucedía en esa época, hoy existe una amenaza que viene de fuera del hemisferio; y también como en esa época, el gobierno de Estados Unidos insiste en monopolizar la definición o identificación del enemigo. Estados Unidos está mostrando una predisposición a actuar unilateralmente, lo que las otras naciones del hemisferio encuentran alarmante. Las negociaciones con Estados Unidos respecto a temas de interés nacional para los países de América Latina están sujetas a una prueba determinante sobre la cues-

tión central que preocupa a Estados Unidos: la guerra contra el terrorismo. El arcaico Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fue invocado inmediatamente después del 11 de septiembre de 2001, para después ser dejado de lado. Una conferencia ministerial especial para discutir la arquitectura de la defensa del hemisferio, programada para mayo de 2003 en México, fue pospuesta en el último minuto y reprogramada para octubre del mismo año. La reunión expuso diferencias significativas entre Estados Unidos y varios de los otros estados miembros, especialmente respecto a la Junta Interamericana de Defensa (Inter-American Defense Board). De todas maneras, la reunión produjo una declaración final que llamaba a una reestructuración de la seguridad del hemisferio, es decir, una revisión del TIAR.<sup>3</sup> Este no ha sido un período fácil para las naciones del hemisferio, muchas de las cuales atraviesan momentos de recesión económica y/o inestabilidad política. Estados Unidos parece no estar prestando atención a los asuntos del hemisferio, tal como sucedía durante la guerra fría. La cuestión continúa siendo, si es posible, crear una comunidad de seguridad en el hemisferio o, si es más realista, construir una comunidad subregional o tal vez con otros países democráticos fuera del hemisferio. ¿Están las naciones del hemisferio capacitadas para integrarse en una comunidad que proteja su seguridad con autonomía de Estados Unidos? El argumento de este capítulo es que las respuestas a estas preguntas solamente pueden venir de América Latina. Es necesario definir una perspectiva latinoamericana sobre el tema de la seguridad, que tome en cuenta la perspectiva de Estados Unidos y de otros actores principales en el sistema internacional. Yendo más allá, en este capítulo se sostiene que la perspectiva sobre la seguridad que tiene Estados Unidos deja a las naciones del hemisferio suficiente espacio o autonomía para desarrollar su propia perspectiva, la cual no necesariamente tiene que entrar en conflicto con Estados Unidos, y que es necesario un entendimiento claro de los complejos niveles de seguridad para el desarrollo de dicha perspectiva. Pensar que la seguridad en América Latina se debe entender en oposición a Estados Unidos (cálculo de suma cero) es un error. Es otra vez tomar el juego de intereses como de suma cero. Y nunca lo es.

Es importante insistir en que debemos tomar nota de la manera en la cual el mundo ha cambiado a partir del fin de la guerra fría. Estos cambios crean espacios para las naciones del hemisferio dentro de la comunidad internacional que antes no existían. Espacio, en este sentido, es la

libertad de actuar sin sufrir consecuencias asimétricas, políticas de seguridad nacional. Después del final de la guerra fría comenzaron a florecer múltiples soluciones y actores para definir las reglas del juego y para determinar el valor de los resultados. Así, en este sentido el espacio abre el camino hacia la autonomía. No provee o crea por sí mismo la autonomía. La autonomía sólo se puede alcanzar si uno aprovecha el espacio.

Estos nuevos espacios definen la inserción de las naciones del hemisferio dentro de la comunidad internacional y crean un marco para la definición de sus intereses nacionales que es fundamentalmente nuevo. Para las naciones de América Latina es vital entender la naturaleza del nuevo espacio disponible y cómo deben aprender a definir y defender sus intereses nacionales dentro del mismo. Los espacios constituyen una oportunidad, aunque pueden tener riesgos. Para aprovechar la oportunidad es necesario entender la relación entre las definiciones de seguridad locales e internacionales, así como también comprender que cada miembro de la comunidad internacional puede tener un rol en la protección tanto de la seguridad nacional como de la seguridad internacional. Hay dos problemáticas que vamos a estudiar en este capítulo: la naturaleza de las amenazas a la seguridad en la situación actual y la naturaleza del poder disponible en cada nación para ocuparse de estas amenazas, es decir, la forma en que cada nación podría responder a estos peligros. Teniendo en cuenta la necesidad de contar con un enfoque más sofisticado y estratégico sobre los asuntos mundiales, este capítulo ofrece recomendaciones de política a los países de América Latina para ayudarles a sacar ventaja de esta nueva situación.

## 2. El surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad

Lo novedoso de las nuevas amenazas a la seguridad es la facilidad y rapidez con que cruzaron las fronteras nacionales y la importancia que han adquirido los actores no estatales, tanto en cuanto a la definición de las amenazas como en configurar respuestas a estas amenazas. Mientras que es importante no exagerar la relevancia de estas características emergentes —sería errado afirmar, tal como hacen algunos, que el Estado-nación está muerto—, las mismas han alterado definitivamente el modo en que tienen lugar las amenazas. Algunas amenazas transnacionales, como el

tráfico de drogas, existen desde hace años. Sin embargo, hasta el final de la guerra fría se encubrió su importancia con la lucha bipolar entre las grandes potencias, lucha que realizaba la importancia de los estados y las fronteras estatales.

Sustrayéndose al conflicto bipolar de la ecuación, la nueva agenda de seguridad muestra sus colores transnacionales. ¿Cómo se enfrentan individualmente los Estados a la epidemia del sida o el SARS? ¿Cómo se ocupa un Estado, no importa cuán poderoso sea, del lavado de dinero o de la necesidad de proteger el medio ambiente? Es interesante señalar que Estados Unidos ha intentado manejar las nuevas amenazas a la seguridad de manera unilateral. En cada caso, Estados Unidos ha fracasado en su intento de alcanzar sus objetivos a través de acciones unilaterales y se ha visto forzado a volver a un enfoque de comunidad para poder ocuparse de estas amenazas a la seguridad.

El segundo rasgo que tienen las nuevas amenazas (rasgo que requiere importantes ajustes por parte de todos los miembros de la comunidad internacional) es su naturaleza intermística —es decir, la que afecta a la seguridad internacional y a la doméstica al mismo tiempo—. Esto significa que la respuesta institucional a la amenaza es ambigua, y que no está claro qué lado es el más vulnerable. El mejor ejemplo es el crimen internacional, el cual, por supuesto, incluye el tráfico ilegal de drogas. La cualidad intermística de las amenazas es un problema para todos los actores. Es particularmente sensible para aquellas naciones del hemisferio que tienen que lidiar con Estados Unidos, y que pueden percibir estas amenazas como domésticas mientras que para Estados Unidos son internacionales. Este es el caso prototipo de respuesta asimétrica y su militarización.<sup>4</sup> Lo que los latinoamericanos deben entender cuando negocian con Estados Unidos es que cuando su amenaza es primariamente doméstica, la respuesta apropiada debe ser legal y civil, y no militar, y que tal respuesta no implica necesariamente un conflicto con Estados Unidos.

Aunque han disminuido los tradicionales peligros hacia la seguridad —conflictos armados entre actores estatales simétricos— como consecuencias inmediatas de la guerra fría, las misiones de las fuerzas armadas en la región aún reflejan estos peligros. En la última década ha habido un debate considerable acerca de la capacidad de las autoridades civiles para controlar a las fuerzas armadas, el presupuesto que se les otorga y sus funciones dentro de las fronteras nacionales o en el extranjero como parte de las operaciones multilaterales para el mantenimiento de la

paz. La serie de actividades del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center, conocida como «Creando a la comunidad», ha desempeñado un papel importante en el debate, basado en fomentar una capacidad civil que se encargue de las fuerzas armadas dentro del marco de las instituciones civiles y constitucionales y en promover el concepto de comunidad de naciones democráticas con unos valores compartidos.<sup>5</sup>

Estas características de las nuevas amenazas a la seguridad se combinan para reducir la efectividad de respuesta de los modos tradicionales de poder, especialmente los poderes militares y económicos —el poder duro (*hard power*)—. El hecho de contar con el arsenal nuclear más amenazante del mundo no puede evitar que las drogas ilegales entren en Estados Unidos, ni siquiera puede disminuir el flujo de inmigración ilegal a través de las fronteras estadounidenses. De manera similar, como la guerra contra el terrorismo ha demostrado claramente, en muchas situaciones la supremacía militar por parte de un solo país no puede ser imputada y el poder militar ejercido por coaliciones de aliados sólo puede encargarse efectivamente de blancos específicos, los cuales podrían o no disminuir la amenaza a la seguridad de una nación. Resulta difícil argumentar que el castigo a Afganistán y el derrocamiento de los talibanes del poder hayan reducido la amenaza terrorista. Es aún más difícil sostener que la destitución de Saddam Hussein del gobierno iraquí pueda reducir la amenaza terrorista.

Para reducir la amenaza terrorista se requiere una cooperación estrecha entre un gran número de naciones, incluyendo a varias que no estén entre aquellas que poseen grandes cantidades de poder duro.<sup>6</sup> Las nuevas amenazas a la seguridad hacen vulnerables a los más poderosos y abren el camino para que los Estados menos poderosos y algunos actores no estatales tengan un protagonismo activo. Las naciones latinoamericanas, trabajando conjuntamente, tienen una oportunidad sin precedentes para reconstruir la comunidad hemisférica más a su gusto, siempre y cuando asuman su responsabilidad y liderazgo.<sup>7</sup>

### 3. Contexto en el que se abordan las amenazas

El contexto en el cual se formulan las políticas de seguridad nacional es tan importante para determinar la respuesta apropiada a las amenazas

como lo es la misma naturaleza de éstas. Esto también ha cambiado radicalmente a partir del fin de la guerra fría. Primero y principal, el papel de las organizaciones multilaterales ha crecido y, mientras su registro en la década pasada tenía una o dos manchas, han demostrado ahora suficiente efectividad para atraer más atención y mayor compromiso por parte de sus miembros para cuestionar y resolver problemas dentro del marco de la organización. Este es especialmente el caso de las Naciones Unidas. El hecho de que exista algo llamado «comunidad internacional» mejora la posición de las Naciones Unidas y las reglas bajo las cuales ésta opera.<sup>8</sup> Incluso mientras protesta porque Estados Unidos nunca pedirá permiso para usar su poder —un gesto de aprobación para su base política conservadora— el presidente George W. Bush ha solicitado a las Naciones Unidas regresar a Irak.

La creación de una comunidad internacional en el comercio ha constituido también un hecho extraordinario. La Organización Mundial de Comercio (OMC) está desempeñando un papel creciente en la creación de reglas y en la solución de disputas entre sus miembros. Incluso Estados Unidos, la única superpotencia mundial, se ve forzada a emplear a la OMC y a aceptar sus decisiones.<sup>9</sup> Esto significa que las naciones del hemisferio pueden convertirse en actores activos en diversas agencias multilaterales que afectan a su propio destino. Sus estrategias comerciales, como parte de su abordaje a los asuntos mundiales, deben hacerse más complejas, con más niveles, más sofisticadas y más protagónicas.<sup>10</sup>

En el hemisferio, la OEA continúa siendo prejuzgada tras cincuenta años de abuso como instrumento de política estadounidense. Sin embargo, con el liderazgo de América Latina y un importante apoyo de Canadá, la OEA se ha hecho bastante efectiva al tratar con temas cuidadosamente definidos y delineados, como el tráfico de drogas. La OEA también ha empezado a desempeñar un importante rol en la definición de reglas en acuerdos comerciales y en asuntos legales. Mientras las naciones del hemisferio se han inclinado hacia la democracia, la Comisión de Derechos Humanos de la OEA se ha convertido en un poderoso instrumento de la comunidad hemisférica y de los valores que la mantienen unida.<sup>11</sup> La Comisión ha marcado el camino al mostrar de qué manera hay que usar la legitimidad institucional para crear autonomía y cómo usar el poder blando (*soft power*) para influir en los estados-nación.

Es imposible exagerar la importancia que la transición hacia la democracia en América Latina tuvo para crear espacios para las naciones

de la región dentro de la comunidad internacional y para generar una creciente sensación de valores compartidos, valores que vale la pena que se protejan. Ahora estas naciones son respetados miembros de una comunidad de valores y pueden expresarse en las organizaciones internacionales sin ningún tipo de vergüenza. Tienen todos los derechos para participar en la mesa y convertirse en los que dictan las reglas. A través del poder que surge de una fuerte legitimidad democrática y de una participación internacional responsable se podrán poner en práctica los intereses de los países de América Latina en el nuevo sistema internacional.

Al mismo tiempo, el hecho de que las políticas de seguridad nacional se formulen en contextos democráticos desempeña un rol importante en la definición de la respuesta a las amenazas a la seguridad nacional. En primer lugar, en la mayoría de los países las legislaturas son las responsables de consignar los fondos para los presupuestos de las fuerzas armadas, así por lo menos en teoría los militares deben justificar sus gastos. En segundo lugar, por primera vez en la historia de la mayoría de las naciones de la región, son líderes civiles, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo, quienes fijan las misiones de las fuerzas armadas y establecen la relación entre estas (que han sido tradicionalmente entrenadas para ocuparse de amenazas externas a la seguridad nacional) y las fuerzas de la ley y el orden (que han sido usualmente responsables de la seguridad interna).

La combinación de los cambios arriba mencionados puede observarse en el papel de las misiones de mantenimiento de la paz. En la actualidad es bueno para el interés de todas las naciones democráticas de la región participar en tales actividades; y cuanto más participe una nación, más se refuerza su posición protagónica en la comunidad internacional. Las naciones de América Latina deben dejar de lado los cálculos de suma cero y usar los lazos subregionales y regionales para crear una comunidad. Debe aprenderse una lección a partir del ejemplo de Chile, país que encabezó la coalición de naciones latinoamericanas para asumir responsabilidades en la misión de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz en Haití.<sup>12</sup>

Un producto beneficioso de la transición hacia la democracia ha sido el fin, en la mayoría de las subregiones del hemisferio, de la histórica hipótesis de conflicto entre Estados, especialmente los países ABC y sus equivalentes en la relación bilateral entre México y Estados Unidos.<sup>13</sup> Estos pasos históricos han producido un progreso significativo en la

construcción de la confianza mutua subregional. Aunque menos acentuado, ha habido también un progreso importante en el campo de la integración, más pronunciado en el Mercosur (acuerdo subregional que incluye a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, con Chile y Bolivia como miembros asociados). En este sentido, los países andinos se están quedando rezagados, aunque incluso haya habido entre ellos cierto progreso en cuanto a su esfuerzo por reconciliar las políticas nacionales con los objetivos subregionales. En la región andina aún persisten algunas de las más difíciles animosidades históricas. Hay trabajo para hacer en el futuro.<sup>14</sup> En el Caribe ha habido una importante construcción de la confianza mutua, incluyendo a Cuba. A pesar de que Cuba sigue siendo una anomalía por no ser un estado democrático, por no ser miembro participante de la OEA y por tener que sobrevivir a un hostil embargo estadounidense, sus vecinos tienen claro que debe haber algún tipo de comunidad entre ellos.

Las oportunidades de protagonismo —ya sea en política comercial, en la protección de los derechos humanos, en el combate contra el tráfico de drogas o el lavado de dinero, o en decidir cuál debe ser la negociación entre los compromisos globales y los regionales— crean un espacio para las naciones latinoamericanas, que se traduce en una mayor autonomía.<sup>15</sup> Desde la perspectiva de Washington, el poder hegemónico consigue lo que quiere no tanto a través del ejercicio de un poder duro como el de la colaboración con otras naciones de la región (o bien a partir de retener su colaboración como en el caso de la negativa a ratificar el protocolo de Kyoto) —excepto en el ejemplo extremo de la decisión de Estados Unidos de atacar militarmente a otro país, tal como hizo con Irak.

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

Antes de examinar los nuevos espacios creados por los cambios mencionados y de ofrecer algunas sugerencias para los países de la región, es necesario detenerse en dos áreas importantes en las que la ausencia de cambio es notable. Una es la tendencia del gobierno de Estados Unidos a actuar unilateralmente y asumir la subordinación y colaboración de otros gobiernos del hemisferio. En segundo lugar, y a pesar de los profundos

cambios históricos en las hipótesis de conflicto de los países ABC, existe un patrón repetido de respuesta a Estados Unidos, según el cual las naciones de la región encuentran difícil actuar en conjunto para defender sus intereses comunes de cara a las demandas estadounidenses.

No hace mucho tiempo, un estudiante argentino de relaciones internacionales, Juan Gabriel Tokatlián, sugirió que Estados Unidos era una amenaza para los intereses nacionales de las naciones latinoamericanas. Se refería a la manera en la cual Estados Unidos estaba militarizando las respuestas que daba a todas las amenazas a la seguridad, incluso a aquellas manifestadas como desafíos domésticos a la ley y el orden, y sostenía que la militarización de la respuesta al terrorismo socavaría las democracias de la región.<sup>16</sup> Más recientemente, Tokatlián ha comenzado a sostener que solamente a través del trabajo en común las naciones de América Latina podrán proteger sus intereses nacionales.<sup>17</sup>

Por mi parte agregaría otras dos maneras a través de las cuales Estados Unidos amenaza los intereses nacionales de las naciones de la región. En primer lugar está la tendencia de Estados Unidos, común durante la guerra fría, a ponerse del lado de regímenes autoritarios y en contra de las fuerzas democráticas, especialmente cuando Estados Unidos consideraba que estas fuerzas democráticas eran «blandas con el comunismo» o estaban expuestas a la subversión. En muchas ocasiones, estas circunstancias llevaron a Estados Unidos a sacrificar las fuerzas democráticas por grupos autoritarios que prometían ser más favorables a los intereses de dicho país en caso de acceder al poder. Recientemente, documentos que se habían mantenido en secreto han mostrado que Estados Unidos incluso llegó a saber y tolerar el uso sistemático de torturas y asesinatos por parte de los gobiernos militares contra sus propios ciudadanos.<sup>18</sup> Es una fortuna, por lo tanto, que todas las naciones de la región, excepto una, tengan gobiernos civiles y democráticos, especialmente considerando que la Administración de George W. Bush ha demostrado manejar el mismo tipo de definiciones dicotómicas de bien y mal, amigo y adversario, comunes durante la guerra fría. Lo anterior sugiere que esta administración está menos preocupada con la democracia y los derechos humanos que lo que está respecto a objetivos estratégicos específicos, algunos de los cuales, como la guerra en Irak, tienen poco que ver con América Latina.<sup>19</sup>

La segunda manera en que la que la obsesión estadounidense con el terrorismo daña los intereses de las naciones del hemisferio es que Esta-

dos Unidos se ha vuelto unidireccional en su enfoque y presta poca atención a los temas que más preocupan en América Latina. En la declaración sobre las políticas de defensa nacional pronunciada por la Administración de Bush (publicada a finales de 2002), América Latina se ve reducida de la categoría de vecina y aliada a la categoría de un grupo de instrumentos para la protección de los intereses de Estados Unidos.<sup>20</sup> Esto también es una regresión a los días de la guerra fría. Después de los ataques terroristas, Estados Unidos está otra vez mirando a la región a través de la lente de la seguridad. Sin embargo, debido a los cambios significativos que se produjeron en los países latinoamericanos durante los noventa, la política de Estados Unidos hacia el hemisferio no puede repetir modelos anteriores.<sup>21</sup>

¿Qué deben hacer entonces las naciones de la región que tienen este dilema? La respuesta, creo, tiene dos partes. Una, entender los principales cambios en el sistema internacional y localizar aquellos temas o valores en los que las naciones de la región puedan expresarse como hacedoras de reglas, no conformándose solamente con ser receptoras de reglas.<sup>22</sup> Dos, usar la naturaleza transnacional de la amenaza terrorista, asumir una postura protagónica en respuesta e insistir en operar a través de agencias multilaterales o colaboración multilateral. ¿Pueden las naciones latinoamericanas dejar de lado su histórico aislamiento estratégico y su temor a Estados Unidos con el fin de influir en este y proteger más efectivamente sus propios intereses? Para comenzar, voy a identificar posibles áreas de acción, áreas de nuevos espacios disponibles para el ejercicio del poder blando.<sup>23</sup>

El surgimiento de actores no estatales es probablemente uno de los cambios más significativos en el sistema internacional desde el fin de la guerra fría. Los límites a la eficacia de las organizaciones no gubernamentales (ONG) como actores internacionales se hacen patentes en una situación de guerra, como el ataque de Estados Unidos a Irak, pero existen muchos otros casos en los cuales la influencia de las ONG ha sido demostrada, particularmente en situaciones de posguerra en Asia Central y África. Esto sugiere que las ONG continuarán siendo actores principales en el establecimiento de reglas en asuntos de valores compartidos.<sup>24</sup> Otra vez, esto será particularmente cierto en el hemisferio occidental, siempre que la mayoría de los países sigan siendo civiles y democráticos.

Esta situación suma presión a las agencias multilaterales existentes y al marco de la democracia. El ejercicio de la ley es la regla central y,

como en el caso de otros valores compartidos, la participación de las naciones latinoamericanas como hacedoras de reglas no es una función del poder tradicional; por lo tanto, las naciones de la región pueden unirse hasta el punto que ellas mismas quieran acatar las reglas que establecen.<sup>25</sup> Y aquí está el quid del debate sobre la comunidad internacional entre los hacedores de políticas y los académicos en Estados Unidos y Europa; ¿Puede Estados Unidos actuar unilateralmente donde quiera y cuando quiera o son las agencias multilaterales y un conjunto de reglas compartidas las bases para la comunidad internacional? En su discurso del Estado de la Unión de 2003, el presidente Bush declaró de manera audaz que Estados Unidos nunca pediría «permiso» para defender sus intereses nacionales.<sup>26</sup> Como política internacional, esta es una postura que apunta tanto a los aliados individuales, como Francia y Alemania, como a las organizaciones multilaterales.

La guerra en Irak muestra claramente las limitaciones de las Naciones Unidas. No está claro cuál podría ser el rol de la OEA frente a una situación análoga. Y si Estados Unidos no puede ser constreñido por las Naciones Unidas, es incluso menos probable que sea constreñido por la OEA. Dados los argumentos presentados aquí, es evidente que los Estados miembros deberían evitar los temas relacionados con el uso de la fuerza militar y enfocar sus energías colectivas en asuntos que no constituyan peligros directos a la seguridad de Estados Unidos. Lo que es también indiscutible es que incluso en Irak Estados Unidos no puede lograr sus objetivos actuando en solitario. Después de un importante debate, en enero de 2004 el gobierno de Estados Unidos decidió pedir a las Naciones Unidas que regresaran a Irak y, en un discurso en el Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza, en enero de 2004, el vicepresidente Richard Cheney hizo explícitamente una llamada a las naciones de Europa para que se unieran a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo.<sup>27</sup> Es igualmente cierto que el punto expresado por los observadores más favorables a las organizaciones internacionales no puede ser disputado — existe una comunidad internacional no estatal vital, y hay un incremento de la confianza en las organizaciones internacionales para crear reglas.<sup>28</sup>

Sumado a los aspectos centrales de los valores compartidos, la estrategia comercial ofrece a las naciones del hemisferio la mayor oportunidad para ejercer una autonomía relativa.<sup>29</sup> En otras palabras, Estados Unidos necesita socios comerciales; y cada socio tiene cierta influencia sobre el otro.<sup>30</sup> La cuestión geopolítica es determinar los riesgos y bene-

ficios para cualquier país en cualquier momento al conectar temas de comercio con otras cuestiones de seguridad nacional. En el nuevo sistema internacional, las estrechamente enfocadas formulaciones de política exterior son anacrónicas.<sup>31</sup> El punto hasta el cual la Administración de Bush parecía dispuesta a forzar a Chile y a México a votar en su favor en el Consejo de Seguridad de la ONU resultó ser imprudente. La negativa de Chile y México a capitular terminó con el fortalecimiento de la posición de estos dos países, tanto en el hemisferio como en la comunidad global.

Estas son algunas de las áreas temáticas que crean espacios para la cooperación y el ejercicio efectivo de acción (semi)autónoma por parte de las naciones de América Latina. ¿Por dónde pueden comenzar estas naciones? La mejor manera, dados los patrones históricos de subordinación, timidez y envidias locales, es empezar poco a poco con los temas menos sensibles. Un punto de partida fácil es atacar el blanqueo de dinero. Otro, tomar la iniciativa chilena de transparencia militar y extenderla al resto de la región. Más importante es negociar con Estados Unidos de manera conjunta, especialmente sobre temas que representan la mayor amenaza para la región, como la lucha antidroga. Las naciones de América Latina deben tomar ventaja de los cambios ocurridos durante la década de los noventa, como el fin de las tradicionales hipótesis de conflicto en el Mercosur y entre Chile y Argentina, lo que hace más viable la noción de seguridad colectiva o cooperativa en el hemisferio. Es necesario que los países del hemisferio desarrollen un mayor compromiso con la cooperación regional.

Ya sea si adoptamos una perspectiva idealista sobre los asuntos internacionales, algunas veces llamada enfoque institucional, o una perspectiva realista, el único modo de acción efectivo por parte de las naciones de América Latina en su relación con Estados Unidos es actuar en conjunto.<sup>32</sup> En otras palabras, no importa cuál sea el tema —derechos humanos, comercio, proliferación de armas—, la única manera de proteger el interés nacional de una nación y de mejorar su seguridad es trabajando junto a otras naciones de la región.<sup>33</sup>

Las naciones de América Latina tienen tanto en juego en la guerra contra el terrorismo como Estados Unidos. La democracia y los valores humanos están amenazados. La amenaza es mucho más seria en países donde la democracia es aún vulnerable y frágil, y donde las instituciones democráticas aún se están consolidando. Estados Unidos es poderoso y suficientemente arrogante en el uso de su poder como para dar por senta-

do sus propios valores democráticos. Esto es un lujo y una arrogancia que otras naciones del hemisferio no deben tener.

La respuesta internacional al terrorismo debe tener en cuenta las necesidades e intereses de otros países que no sean Estados Unidos, y esto incluye proteger los valores de las naciones del hemisferio. Este es el nuevo espacio disponible para las naciones de América Latina: la convergencia de valores democráticos y humanos con las medidas más tradicionales del poder nacional. En este contexto, la perspectiva española es relevante. Los españoles sufrieron un ataque del terrorismo internacional, un ataque con todas las ramificaciones internacionales como el ataque a las Torres Gemelas. Mientras que España viene sufriendo desde hace más de treinta años ataques terroristas de la organización vasca ETA, el ataque a la estación de tren de Atocha metió de lleno a España en el remolino de la lucha contra el terrorismo internacional. España sabe ahora que la guerra contra el terrorismo sólo puede ser combatida a través de una comunidad de naciones con las mismas ideas en la defensa de sus valores.<sup>34</sup> Esta es una posición y una perspectiva que debería ser fácil de entender y apreciar para las naciones de América Latina.

## 5. Recomendaciones de políticas para los países latinoamericanos

*Un papel más protagónico:* cada miembro de la comunidad internacional puede desempeñar un papel en la protección de la seguridad nacional e internacional. Considerando que hay nuevos temas que tienen simultáneamente un impacto en diferentes niveles de la seguridad, es necesario desarrollar un abordaje estratégico de los asuntos mundiales, que debería hacerse más complejo, con más capas y más protagónico. La agenda estratégica de los países latinoamericanos debería ser innovadora y multifacética; sólo una agenda flexible y no tradicional tiene posibilidades de ser exitosa.

*Mayor papel proactivo:* una relación estratégica con Estados Unidos requiere que los países de América Latina asuman un rol proactivo independiente y autónomo. Las naciones de la región deberían trabajar agresivamente, no con preocupación o desconfianza, en la formulación de su relación con Estados Unidos. Además, los países latinoamericanos deberían llevar a la mesa de negociación opciones multilaterales viables

que sean receptivas para los intereses de Estados Unidos, que son muy similares a los intereses de estos países, y que sean sensibles a sus legítimas preocupaciones respecto a cuestiones de soberanía y reciprocidad.

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

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

*Satisfacer los intereses nacionales sin o con Estados Unidos, nunca en contra:* a lo largo del hemisferio, unas mejores relaciones regionales en el plano económico y el político han tendido a mejorar la seguridad. Sin embargo, los países latinoamericanos deberían mirar más allá, hacia un grupo de instrumentos más amplio y más original de política estratégica. Se ha abierto una ventana para las naciones de la región, las cuales, trabajando colectivamente y con responsabilidad, pueden desempeñar un papel en la remodelación de la comunidad hemisférica.

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

## Notas

1. Véase la introducción en Joseph S. Tulchin y Ralph E. Espach, eds., *América Latina en el sistema internacional*, Bellaterra, Barcelona, 2004.

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

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

4. Karl E. Meyer, «Asymmetry Is Not Destiny», *World Policy Journal* (invierno de 2002), pp. 97-101.

5. Véase la serie de boletines, «Creating Community», n.º 1-15, Woodrow Wilson Center Update on the Americas, disponible en [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org).

6. Para una exposición detallada acerca del terrorismo y su impacto sobre las respuestas tradicionales véase Philip B. Heymann, «Dealing with Terrorism: An Overview», *International Security*, vol. 26, n.º 3 (invierno de 2001/2002), pp. 24-38.

7. Tulchin y Espach, *op. cit.*

8. La idea de una sociedad internacional fue promovida por Martin Wight, Hedley Bull y otros fundadores de la Escuela Inglesa. Dentro de esta Escuela, ha variado la manera en que se entiende a la sociedad internacional. Véase Ian Hall, «Review article: still the English patient? Closures and inventions in the English school», *International Affairs*, 77, n.º 3 (2001), pp. 931-942.

9. Esto fue manifestado por Condoleezza Rice en su audiencia en el Senado cuando dijo: «Es el momento de usar la diplomacia», *New York Times*, 27 de enero de 2005, p. 1.

10. Vinod K. Aggarwal, Ralph Espach y Joseph S. Tulchin, eds., *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Stanford University Press, Palo Alto, California, 2004.

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

12. Véase el capítulo de Gabriel Gaspar Tapia «Haití: consideraciones geopolíticas, balance y proyecciones», en Raúl Benítez, Rut Diamint y Joseph S. Tulchin, comps., *Creando Comunidad*, Bizonte, Buenos Aires, 2005.

13. ABC: Argentina, Brasil, Chile. Véase Tulchin y Espach, eds., *Latin America in the New International System*.

14. Véase Antonio Aranibar Quiroga, «Bolivia, Chile, y Perú de la divergencia a la cooperación», Woodrow Wilson Center Working Paper, n.º 240, Washington, D.C. Michelle Bachelet, ministro de Defensa Nacional de Chile, también habló sobre este tema el 14 de octubre de 2002, en FLACSO, Chile. Sobre el Mercosur, véase Tulchin y Espach, eds., *Paths to Regional Integration. The Case of Mercosur*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, n.º 5, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 2002.

15. El debate sobre el poder en la nueva comunidad internacional es abordado por John M. Owen IV, «Transnational Liberalism and U.S. Primacy», *International Security*, vol. 26, n.º 3 (invierno de 2001/2002), pp. 117-152.

16. Tokatlián, en Tulchin y Taraciuk, *Políticas de Defensa en América Latina*, Woodrow Wilson Center, Washington, D.C., 2003. Esta misma idea fue explorada por Vinod K. Aggarwal, Ralph Espach y Joseph S. Tulchin, eds., *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, op. cit.

17. «Only joint action can counter Andean tensions», *Financial Times*, 5 de enero de 2005, n.º 20 p. 21.

18. Cynthia Arnson y Tamara Taraciuk, eds., *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas, n.º 10, Washington, D.C., 2004.

19. Es notable que representantes de la Administración de Bush hayan defendido el uso de torturas como instrumento viable en la guerra contra el terrorismo, *New York Times*, 7 de enero de 2005, pp. 6-7.

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

21. Véase Michael Shifter, «A Shaken Agenda: Bush and Latin America», *Current History*, n.º 101, febrero de 2002, y Susan Kaufmann Purcell, «U.S. Foreign Policy since September 11th and its impact in Latin America», *PENT Working Paper*, Buenos Aires, 2002.

22. La distinción entre hacedores de reglas y receptores de reglas (*rule makers* y *rule takers*) en América Latina se encuentra en el ensayo «Toward Innovative Strategic Policies: A Conclusión», en Tulchin y Espach, *Latin America in the New International System*, op. cit.

23. La más extensa discusión sobre el concepto de *soft power* está en Joseph Nye, «Soft Power», *Foreign Policy*, n.º 80 (otoño de 1990), pp. 153-171.

24. Richard Falk y Andrew Strauss dan cuenta de la creciente influencia de las ONG en «Toward Global Parliament», *Foreign Affairs*, 80, n.º 1 (enero-febrero de 2001), pp. 212-220.

25. Anne-Marie Slaughter, «The Real New World Order», *Foreign Affairs*, vol. 76, n.º 5 (septiembre-octubre de 1997).

26. Véase Robert Kagan, *Of Power and Paradise: America and Europe in the New World Order*, Alfred Knopf, Nueva York, 2003; Robert Cooper, *The Post-modern State and the World Order*, Demos, Londres, 1996; y David Frum y Richard Perle, *An End to Evil: How to win the War on Terror*, Random House, 2003.

27. *New York Times*, 25 de enero de 2004, A4.

28. Anne-Marie Slaughter, «Misreading the Record», *Foreign Affairs*, vol. 82, n.º 4 (julio-agosto de 2003).

29. Véase Tulchin, en Aggarwal, Espach y Tulchin, eds., *Regional and Transregional Trade Strategies in Latin America*, op. cit.

30. Acerca de estrategias comerciales y el poder blando en el hemisferio véase Aggarwal, Espach y Tulchin, eds., *The Strategic Dynamics of Trade*, *op. cit.*

31. Tulchin y Espach, *op. cit.*, pp. 26-27.

32. Para una exposición de la perspectiva realista en las relaciones internacionales véase Richard Rosecrance, «Has Realism Become Cost-Benefit Analysis?: A Review Essay», *International Security*, vol. 26, n.º 2 (otoño de 2001), pp. 132-154. Para más detalles sobre el liberalismo véase John M. Owen, IV, «Transnational Liberalism and U.S. Primacy», *International Security*, vol. 26, n.º 3 (invierno de 2001/2002), pp. 117-152.

33. La teoría de los juegos es el corazón del análisis de elección racional (*rational choice*) de formulación de políticas. Para una reflexión sobre su relevancia para las relaciones internacionales véase Barbara Koremenos, Charles Lipson y Duncan Snidal, «The Rational Design of International Institutions», *International Organization*, vol. 55, n.º 4 (otoño de 2001), pp. 761-799.

34. Narcís Serra, «Amenazas a la democracia en el campo de las fuerzas armadas, la policía y la inteligencia: sugerencias a partir del caso de España», documento mimeo del Club de Madrid, España, 2004.

---

SEGUNDA PARTE

ACTORES INSTITUCIONALES  
DE SEGURIDAD: FUERZAS ARMADAS,  
POLICÍA Y SERVICIOS DE INTELIGENCIA



---

# Misiones militares. Respondiendo a las tensiones del sistema internacional

*Rut Diamint*

## 1. Introducción

En América Latina aún nos preguntamos qué grado de progreso democrático alcanzamos. El compromiso con la democracia, la paz y la integración regional no logra sin embargo traducirse en estabilidad política, económica y social. La deficiente calidad institucional, la inconstancia de los sistemas jurídicos y la ineficacia del Estado para responder de forma equitativa a las demandas de los ciudadanos dejan dudas acerca de una arraigada gobernabilidad.

Mientras las naciones relegaron las reformas profundas en pos de mantener un equilibrio interno los organismos regionales no fueron suficientemente eficaces para crear reglas de comportamiento que obligaran a sanear los sistemas políticos. Una serie de acuerdos bilaterales, subregionales, continentales, jurídicos y económicos, acompañaron rezagadamente los nuevos desafíos de la agenda actual.

Es sabido que en América Latina una tarea central de la democratización fue retomar el mando de las estructuras militares y, en cierta manera, ese propósito fue medianamente exitoso. Sin embargo, falló la organización racional y planificada de la defensa. Las falencias en la producción de políticas de seguridad (tomado el término en su concepción amplia)<sup>1</sup> contradicen los esfuerzos de fortalecimiento del sistema democrático.<sup>2</sup> Este déficit de conducción y gestión se refuerza por el exponencial crecimiento de la inseguridad pública, que produce una eventual superposición entre las funciones de defensa con las funciones policiales, contrariando la necesaria separación republicana entre defensa externa y orden público interno.<sup>3</sup>

Los gobiernos latinoamericanos se resignaron a subordinar efectivamente a las fuerzas armadas al poder civil, temiendo los costos de rebeldía que suponía limitar los ancestrales poderes de la alta oficialidad. Si bien se ensayaron diferentes formas de control democrático, en la mayoría de los casos se intentó evitar decisiones que derivaran en un eventual enfrentamiento. Con esta conducta se desechó institucionalizar los mecanismos democráticos de conducción de la defensa, que obligan a la participación del Ejecutivo, del Congreso y de la comunidad civil en la determinación de las directrices de esa política. Los militares, por su parte, expresaban otro tipo de disconformidad: reclamaban órdenes claras y aducían falta de mando. En consecuencia, alegaban, ellos debían fijar sus propias estrategias.

En este trabajo presentamos el contexto de redefinición internacional de los paradigmas de seguridad, influidos tanto por tendencias de cooperación multilateral como por un recrudescimiento de las visiones unilaterales y realistas. Si bien las fuerzas armadas actualmente colaboran de forma más intensa con la democracia, la continuidad de las ideas de balance de poder y una agenda de seguridad centrada en el combate al terrorismo crean una serie de desafíos más cercanos a los problemas de gobernabilidad que al tradicional conflicto militar. Ante este panorama, y para evitar una nueva intromisión militar en asuntos de orden interno, es necesario fortalecer los mecanismos de provisión de seguridad basados en una alta legitimidad política y social.

## 2. El contexto internacional

En la agenda internacional conviven actualmente dos tendencias contrarias. Por una parte, los numerosos acuerdos multilaterales funcionan como moderadores de las conductas nacionales, aunque simultáneamente remiten a un cuestionamiento acerca de la legitimidad e idoneidad de los organismos internacionales que declinan ante las decisiones unilaterales de la hiperpotencia. Por otra parte, una revitalización de las tendencias realistas tradicionales refuerza las ideas de uso de la fuerza y de competencia estratégica-militar. Ambas concepciones compiten sin que una teoría explicativa de alcance general dé cuenta de esta nueva realidad pos 11 de septiembre.

Raúl Benítez sostiene en esta misma publicación que los Estados de América Latina definen su seguridad en cinco niveles. El predominio corresponde a la seguridad nacional y bilateral sustentada mayoritariamente en los principios tradicionales del realismo y con una visión Estadocéntrica, en la que el dominio tecnológico y el manejo anticipado de la información y de las comunicaciones tienden a debilitar los instrumentos multilaterales y los mecanismos de cooperación. Esta estrategia converge con el debate originado en las Naciones Unidas que intenta definir la seguridad nacional e internacional en términos de seguridad humana.

En los niveles de la seguridad regional, hemisférica e internacional se incorporan algunas coordenadas de la visión humana, aceptándose parcialmente, por ejemplo, el intervencionismo humanitario, el desminado, la cooperación ante catástrofes y sobre todo la defensa de los derechos humanos, sociales y políticos de los habitantes.<sup>4</sup> En consecuencia, como explica Lindsley, «los derechos humanos toman prioridad sobre la soberanía estatal, y las preocupaciones internacionales preceden sobre las preocupaciones domésticas».

No obstante, el informe de los expertos de las Naciones Unidas no pudo resolver esta tensión entre gobernanza mundial e intereses nacionales. Es más, la descripción de las nuevas amenazas se hizo sobre la base de los antiguos criterios formulados por las doctrinas de seguridad nacional, de disuasión y de balance de poder. Incluso las Medidas para el Fomento de la Confianza (CSBM en inglés) que originaron una creciente desmilitarización en América Latina y el Caribe, desmantelando las hipótesis de conflicto vecinales, son un concepto derivado del pensamiento de la guerra fría.

La idea de gobernanza mundial restringe el concepto de soberanía. Mientras que en Europa el proceso de integración borra muchas de las potestades tradicionales del Estado, Adam Grafinkle (2003) sostiene que

las élites gubernamentales y políticas de Estados Unidos, particularmente en la presente administración, es celosa de la soberanía norteamericana, como lo son las élites de la mayoría de los Estados. No obstante, su actitud hacia el rol de la soberanía en el sistema de estados es bastante conservadora en comparación, por ejemplo, con la mayoría de las élites intelectuales estatales de Europa Occidental,

con lo cual refleja que la tensión entre multilateralismo y soberanía estatal se inclina aún a favor de las antiguas tradiciones westfalianas.

Las Naciones Unidas están bajo un proceso de reforma y actualización. Los cambios propuestos por el grupo de expertos suscitan algunas dificultades. Por ejemplo, en lo relativo a la definición de las amenazas. En el informe del grupo de personalidades convocados por Kofi Annan se diferencian seis tipos de amenazas: de orden económico y social —especialmente derivadas de la situación de pobreza—, conflictos entre estados, conflictos intraestados, la proliferación de armas de destrucción masiva y el terrorismo y la criminalidad transnacional organizada. En la concepción de los expertos, coincidente con la Declaración del Milenio, el desarrollo se instala como el eje del nuevo sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, las Naciones Unidas tienen órganos específicos para contribuir al progreso económico, a la salud o a la educación. La naturaleza del Consejo de Seguridad es la promoción de la paz ante guerras de diferente tipo. Apartarse de este objetivo, superponer la seguridad con el desarrollo, es fuente de confusión de roles, un recargo ocioso para el Consejo de Seguridad y, seguramente, una pérdida adicional de eficiencia. Pese a las buenas intenciones, es probable que este proceso de reformas se estanque. Ni se democratizará su estructura ni se logrará imponer un paradigma de seguridad que conforme los intereses contrastantes de los Estados.

La Organización de Estados Americanos (OEA) no está en mejores condiciones. La destitución del último secretario general, Miguel Ángel Rodríguez, desnudó una crisis institucional que refleja las contradicciones de la institución. En su discurso electoral ante la OEA, el secretario general José Miguel Insulza, expresó: «Tenemos así la posibilidad de hacer de esta crisis una oportunidad, en la medida en que debatamos coincidir ampliamente acerca del presente y el futuro de la OEA, para forjar consensos que permitan superar una equivocada sensación de irrelevancia que causa daño a nuestro esfuerzo hemisférico».<sup>5</sup> Pero el mismo empate en la primera ronda de elecciones mostró un hemisferio fuertemente dividido.

En el campo específico de la seguridad, la Junta Interamericana de Defensa (JID) refleja las tensiones entre los dos diferentes modelos de concebir la seguridad internacional. Desde 1995 está en debate la sujeción institucional de la JID a la OEA que no se resuelve por el conflicto entre la visión suramericana y la norteamericana respecto a las funciones de la JID. Giovanni Snidle, representante alterno de Estados Unidos ante el Grupo de Trabajo de OEA que definirá las misiones de la JID, señaló:

La OEA no puede respaldar una Junta Interamericana de Defensa que no sea multidimensional. La JID de hoy es exactamente lo contrario de ese enfoque multidimensional. Como se ocupa sólo de la defensa, y no de los aspectos de seguridad relacionados con esta última, es una reliquia del pasado y no resulta apropiada para el siglo XXI.

Cambiar la reliquia por un último modelo supone inmiscuir a los militares en tareas de seguridad, especialmente, narcotráfico y terrorismo.

El actual debate está zanjado por tres posiciones irreconciliables. Una es la sostenida por el grupo ALADI,<sup>6</sup> que reafirma que las funciones de la JID respecto a la OEA serán exclusivamente de asesoramiento técnico en las esferas militar y de defensa, actuando siempre bajo la supervisión de los órganos políticos de la OEA y en ningún caso la JID podrá desempeñar funciones de naturaleza operativa, ni podrá ampliarse su mandato a otras esferas que no sean militares.<sup>7</sup> Este enfoque preserva el criterio de control democrático de las fuerzas armadas y la separación entre tareas de defensa y de seguridad interna.

La posición del Grupo Centroamericano (GRUCA) hace hincapié en el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica argumentando que la relación entre la OEA y la JID debe coincidir con esa perspectiva multidimensional, aceptando, por lo tanto, que las fuerzas armadas desarrollen misiones internas.

Canadá y Estados Unidos mantienen similitudes con el GRUCA, al reclamar que la Junta debe adaptarse y estar en condiciones de contribuir a la lucha contra las amenazas que se plantean en el siglo XXI, y que para ello la Junta debe hacer suyo el enfoque multidimensional de seguridad. Pero mientras los norteamericanos sugieren que afrontar con éxito las amenazas transnacionales exige una mayor colaboración y coordinación entre las fuerzas policiales y militares así como respuestas multifacéticas de las instituciones militares y otras autoridades nacionales competentes, incluidas las de seguridad pública, Canadá propicia mayor convergencia entre la OEA, la JID, las reuniones ministeriales de defensa de las Américas, las conferencias de cada una de las armas y el Comité de Seguridad Hemisférico.

Estas mismas contradicciones se trasladaron a la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Si bien el compromiso de crear Libros Blancos, surgido de estas conferencias, derivó en que los ministerios de defensa transparenten sus propias acciones, desmantelando las

percepciones de amenazas vecinales. Las actuales presiones norteamericanas para transformar la agenda hemisférica en un respaldo a la guerra al terrorismo y el narcotráfico debilita el incipiente control democrático de las instituciones castrenses, propiciando las tradicionales vinculaciones militar/militar fomentadas por el Comando Sur. Ello convierte a cada una de las conferencias de ministros en una batalla de posiciones.

América Latina tiene la oportunidad de aprovechar las tendencias democráticas y cooperativas del sistema internacional, fortaleciendo la coordinación subregional que es el único medio con el cual pueden inclinar el enorme poderío de la potencia continental. Como hemos visto, la agenda internacional se debate entre conceptos contradictorios, incertidumbres y un agotamiento de los instrumentos multilaterales legados de la guerra fría. Por ello mismo, la estabilidad y concertación subregional que paulatinamente viene ofreciendo soluciones a algunos de los problemas latinoamericanos es la mejor instancia para afrontar las tensiones del sistema internacional y ejercer un efectivo control de las instituciones militares.

### 3. El contexto regional

Esta perspectiva de cooperación es posible ya que algunos líderes políticos han comenzado a plantear que las fuerzas armadas son el soporte de los procesos de integración, defendiendo intereses regionales además de los nacionales.<sup>8</sup> En esta visión, las fuerzas armadas son el brazo militar de la política exterior, complementando los objetivos que el estado fija en sus políticas externas, pero de ninguna manera pueden constituirse en un factor que obstruya los intereses y decisiones fijadas por el gobierno nacional.

Para ello, los militares responden a un nuevo esquema en el cual las misiones de las fuerzas se orientan a esas directrices políticas. Por tanto destacamos una recobrada legitimidad de los valores asociados a la democracia y, en concordancia, un mayor reconocimiento del respeto por los derechos humanos. Por ejemplo, tanto el caso Pinochet como la suspensión de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en Argentina, así como los juicios que comienzan a sustentarse en Guatemala, muestran que ahora hay una capacidad de sanción que no existía hace veinte años.

Gracias a este umbral de respeto de los derechos la democracia se

extendió en el continente, sin embargo lo hizo a un paso desigual. Es motivo de inquietud que algunas naciones vecinas transiten hacia los procesos de consolidación democrática admitiendo prerrogativas militares que generan asimetrías entre las decisiones de las instituciones militares y otros organismos de la administración gubernamental. Sólo para referirnos sucintamente a algunos casos, la estabilidad chilena apenas comienza a modificar una Constitución aristocrática, los militares mexicanos rechazan la injerencia del gobierno democrático, Guatemala retrocedió en la ejecución de los acuerdos de paz, el gobierno de Paraguay no puede controlar la relación corrosiva entre los militares y su ex jefe golpista Lino Oviedo, o Brasil deposita en los militares el manejo de la inteligencia estatal y los desarrollos nucleares.

En la medida en que la democracia se ha transformado en uno de los principales valores compartidos en el ámbito hemisférico, es congruente que los estados de la región promuevan la protección común de esos valores y un avance de las relaciones cívico-militares acorde con la plena puesta en marcha del sistema representativo. Para que este proceso sea exitoso, es necesario que vaya acompañado por la creación de comunidad tanto en el ámbito nacional como en el internacional y regional (Tulchin y Spach, 2001).

No obstante, la mayoría de las naciones latinoamericanas entraron en la democracia con situaciones de crisis internas y forzadas por las imposiciones de las organizaciones internacionales. En consecuencia, debieron encarar concurrentemente las reformas económicas, el fortalecimiento de sus instituciones, los nuevos condicionantes de mercado internacional y, finalmente, una agenda de seguridad diferente. Este cruce de exigencias, que incluyó una profusión de acuerdos, mecanismos y regímenes, quedó en muchas ocasiones sólo en la letra, ya que los dirigentes tuvieron dificultades para dar seguimiento u ejecución a los compromisos asumidos. En consecuencia, la integración progresa más lentamente de lo que fue concebida.

#### 4. Tensiones y nuevas amenazas

Nadie discute que la agenda internacional incluye nuevos temas o ubica en un lugar central asuntos que antes eran marginales. Rosenau señaló en

1997, que el sistema internacional se aleja del concepto Estado-céntrico para establecerse sobre la base de esferas de autoridad. Este cambio implica menor relevancia de la territorialidad y un aumento de la borrosidad entre lo doméstico y lo internacional, en el marco de una creciente porosidad de las fronteras. Algunos otros incorporan las ideas de gobernanza global (Held, 1999, Kaldor, 2001) en los que la preponderancia de los valores se sobrepone a las disputas tradicionales de poder de las periferias.

Problemas como el narcotráfico y el combate al terrorismo son parte de las preocupaciones centrales de los países desarrollados, pero en América Latina están creando un doble efecto negativo: se militariza un tema de seguridad y además se evita fortalecer el mandato de las autoridades civiles. Por ejemplo, el aumento del poder territorial de las FARC y el entrenamiento militar norteamericano han tenido como resultado un aumento de la violencia y una mayor militarización del conflicto. Hay un consenso extendido acerca del probable fracaso de la ofensiva militar (Cepeda, 1996), pero pocos estudios acerca de las consecuencias de la militarización de la vida política.

El terrorismo es una actividad ilegal difícil de solucionar a través de un cuerpo militar. En comparación con otros riesgos, el terrorismo es muy económico porque se puede efectuar con pocos hombres y recursos limitados, pero logrando un alto impacto en la población. Sus actos son inesperados y dirigidos a efectuar una conmoción mediática, creando pánico en espacios públicos. Es poco controlable, demostrando que por más sofisticada que sea la inteligencia militar no se puede hacer una tarea eficaz de prevención (Reinares y Elorza, 2004).

El terrorismo del siglo XXI es menos ideológico, por lo cual sus grupos de apoyo político civil son difícilmente detectables, como sucedía en los años setenta con los grupos guerrilleros (Manwaring, 1996). Se pueden instalar grandes radares como los que se quieren ubicar en la frontera paraguaya, brasileña o argentina, pero ello no evita los movimientos y las acciones de individuos aislados. En algunas manifestaciones esto incluye un componente religioso creando un movimiento que traspasa fronteras, pero que no tiene el objetivo de la toma de poder, sino de golpear al enemigo (Reinares, 1998). Las formas de difundir sus objetivos son la propaganda, dando la imagen de defensores de la justicia y utilizando la violencia como único medio disponible por la brutalidad del régimen gobernante. Sus seguidores infunden un espíritu de desafío, aventura y trascendencia que alienta a comprometerse con la acción. Como

señala Ikenberry: «La amenaza del terrorismo es muy distinta, no se sabe dónde va a golpear. Ni siquiera se conoce a ciencia cierta quiénes son. Se percibe y se siente al terrorismo de manera diferente, donde algunos fragmentos dan sentido a la amenaza que está ahí, acechando. Y esto es muy destabilizador para la seguridad multilateral».

En definitiva, si bien es una amenaza y el gobierno tiene que tomar precauciones y planear acciones, es seguro que los aparatos militares no pueden combatirla, a costa de generar nuevamente el riesgo de instalar una persecución de ciudadanos sin supervisión judicial (Eguizábal y Diamint, 2001). El control de migraciones, un sistema jurídico eficiente y las tareas de inteligencia civil en combinación con agencias de otros estados y el seguimiento de transferencias de materiales sensibles, vinculados especialmente a la industria química y farmacéutica, aparecen hoy como los mejores recursos para combatir al terrorismo (Diamint, 2003).

La amenaza del terrorismo internacional despertó reminiscencias de un retorno a los enfrentamientos entre bloques y a la doctrina de seguridad nacional de la guerra fría, pero es preciso recordar que el terrorismo es una forma de violencia política atomizada, pero no una disputa entre estados (Joxe, 2002), pese a que su peculiar rebrote refuerza la noción del debilitamiento del monopolio estatal de la fuerza. Este debilitamiento acompaña la erosión de otro concepto básico del estado moderno: la noción de ciudadanía. La distinción entre ciudadanos, residentes permanentes, inmigrantes, refugiados, indocumentados y el hecho de que existan grupos terroristas que no encajan en la idea de nacionalidad estatal inspiran nuevas formas de resolver la seguridad y, consecuentemente, diferentes funciones para las fuerzas correspondientes. Esta movilidad de funciones y criterios obliga a responder con un marco de reglas de empeñamiento (*rules of engagement*) sumamente nítidas que descarten arbitrariedades e injusticias o que fomenten nuevamente que los militares persigan a sus propios ciudadanos.

La preservación de las libertades civiles es el motivo principal para oponerse a extender las cuestiones de orden público al campo de las fuerzas armadas. La seguridad ciudadana es un tema central de las democracias latinoamericanas. Los estados deben articular su poder ante una agenda internacional en la que converjan una serie de actores públicos y privados y un conjunto de amenazas que no pueden afrontarse desde las capacidades singulares de una nación de forma autónoma. Los fenómenos «intermésticos» (Domínguez, 1998) como el terrorismo incitan al uso de militares, apelando al carácter dual de las amenazas.

La superposición entre funciones militares y policiales tiende a confundir los controles institucionales y no brinda mejores soluciones a la inseguridad pública. Las deficiencias en la definición y gestión civil de las políticas de defensa, sumadas a las demandas gubernamentales para ejecutar acciones sobre la población civil, recrean viejas tradiciones de control militar sobre la ciudadanía que debieran desterrarse en democracia. La proyección de las fuerzas armadas más allá de su campo específico erosiona al Estado, pues se fortalecen las capacidades represivas y coercitivas en perjuicio del mejoramiento institucional.

## 5. Pacificación, transparencia y democracia

En este cuadro de tensiones internacionales, las operaciones de mantenimiento de la paz tienen un efecto democratizador. La diversidad cultural y el contacto con poblaciones y problemas diversos contribuyen a generar mayor tolerancia y respeto, elemento vital para el juego democrático. Por otra parte, como señala Antonio Palá, promueven un control civil objetivo sobre las fuerzas armadas (Palá, 1998), alentando a que los uniformados conciban la defensa de forma multilateral (Palá, 1995). Las relaciones con otras instituciones en misiones de mantenimiento de la paz conducen a pensar la defensa con criterios organizativos más modernos.

Las misiones de paz profundizan la conducción civil de la defensa, ya que se realizan entre los gobiernos civiles y las Naciones Unidas. Los responsables de administrar la contribución a las misiones de paz son los funcionarios nacionales de las sedes diplomáticas ante la ONU, quienes reciben los pedidos formulados por el Consejo de Seguridad y los transmiten a sus respectivos gobiernos. Las cancillerías se comunican con los Ministerios de Defensa para conocer la factibilidad de participar en la operación, con el asesoramiento técnico de los jefes de las fuerzas, y definen el tipo de compromiso (*rules of engagement*) con el cual enviarán a los *peacekeepers*. En países en los que los militares tuvieron manejos discrecionales, este procedimiento refuerza el estado de derecho. Es un proceso netamente civil, que garantiza el mando político sobre los militares y, en este sentido, refuerza la lógica institucional de las democracias y fortalece los procesos internos de negociación entre agencias.

Jennifer Ross agrega que las OMP permiten a las tropas sentirse como representantes de sus respectivos países en una importante misión externa (Ross, 2004). Es además un recurso adicional para mejorar la capacitación profesional, contribuyendo a la seguridad de su sociedad y de la comunidad internacional. Aunque algunas fuerzas armadas latinoamericanas evitaron el destino en misiones de paz, como ocurrió en los años noventa con los militares chilenos y los centroamericanos, hoy sólo las fuerzas de México, amparándose en la Constitución, se niegan a participar en iniciativas internacionales (Benítez Manaut, 2000). En este contexto, la misión en Haití constituye un desafío político y profesional que da nuevo significado a la misión de los militares latinoamericanos. Este esfuerzo regional para proyectar hacia el mundo la capacidad de los países de la región de proveer estabilidad, coordinar posiciones y proponer medidas de desarrollo, generando condiciones favorables para la pacificación de Haití, mayor cohesión social y los principios de un estado de derecho, es una tarea de riesgo, pero al mismo tiempo es una demostración de la nueva legitimidad regional. El camino está lleno de obstáculos sobre todo, como señala el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, porque «El gobierno dice que [los comicios] se harán, pero hasta ahora no se abrió el diálogo a las organizaciones sociales y políticas. No sabemos qué pasará de aquí a octubre» (Valente, 2005), y sin una salida política, la voluntad regional de comprometerse con la estabilización en Haití, enviando soldados a pacificar la sociedad, habrá sido vana.

Justamente por estas dificultades, consideramos necesario remarcar que aun reconociendo su importancia, no debe recaer todo el peso de la reforma de la relación entre poder político e instituciones militares en la asignación de misiones externas. Las fuerzas armadas continúan siendo el instrumento de defensa estatal ante agresiones externas y la expresión monopólica estatal del uso de la fuerza. Al mismo tiempo que los militares desarrollan experiencias de democratización externas, el control civil sobre las instituciones militares nacionales es un proceso permanente que no debe darse por concluido cuando los militares aceptan colaborar en misiones de paz.

Esto apunta a un interesante debate sostenido por algunos trabajos recientes, que intentan demostrar que en el estudio de las relaciones cívico-militares prevaleció una mirada parcial, focalizada casi con exclusividad en los estudios institucionalistas, derivados mayoritariamente del enfoque de Alfred Stepan (1988). Marcos Robledo (e. p.) y Wendy Hunter

(1996), entre otros, arguyen que existe una serie de avances en el campo de las relaciones cívico-militares, de acomodaciones o aprendizajes, que no alcanzan a ser revelados por la mirada del control democrático institucional. Incluso aceptando la idea de Robledo acerca de que hubo aprendizajes políticos en ambos sectores —el civil y el militar— la ausencia de un claro mandato institucional, que abarque a los tres poderes estatales, es una comprobación de las falencias de los gobiernos democráticos para instalar una gestión integral democrática de la defensa.<sup>9</sup> Las misiones de paz o las nuevas pautas culturales de convivencia política no conducen a un balance institucional real si no se consolidan reglas de juego expresamente claras y permanentes. Como señala Pion Berlin, la definición de una doctrina democrática es esencial para completar la transformación de los sistemas de defensa latinoamericanos (Pion Berlin, 2005).

La conjunción de ejercicio de las normas de derecho y la intervención de diferentes sectores de la sociedad son elementos necesarios para generar una comunidad de defensa que fomente una racionalidad en la toma de la decisión de las misiones militares. La preeminencia de normas es una contribución a una mejor defensa y no al acostumbrado intercambio de favores entre el Ejecutivo y los militares.

## 6. Los desafíos nacionales

En América Latina el mayor desafío es la gobernabilidad, que está estrechamente vinculada con la viabilidad económica.<sup>10</sup> Ciertas cuestiones, que no crean amenazas al estado, pueden transformarse en fuente de conflicto o de inseguridades para la sociedad, recibiendo respuestas o iniciativas del campo militar. La redefinición de los roles militares se alimenta de los principios de la comunidad internacional y también de las particulares definiciones nacionales. Por ejemplo, en la reunión del Foro Social de Porto Alegre, 2005, el presidente Hugo Chávez enunció su propio criterio acerca de cuáles deben ser las misiones militares de América Latina. Dijo que los militares deben empuñar sus espadas para defender las garantías sociales. Agregó que sólo están subordinados al máximo poder político que tiene una nación, que es la voluntad popular, contribuyendo en el desarrollo de proyectos sociales, técnicos y científicos (Konrad, 2005).

Esta ampliación de funciones colisiona con la clásica definición de Samuel Huntington, para quien el control civil objetivo se logra cuando los militares se ocupan de sus tareas profesionales y no expanden sus destinos a otros campos de la acción estatal. Asimismo, está el tema de los recursos naturales como un bien amenazado por apetitos comerciales foráneos (pesca, protección de bosques, contaminación de aguas o explotación indiscriminada de minerales) que se consideran bienes estratégicos para los cuales se requiere de una disuasión militar (Homer-Dixon, 1994; Klare, 2001). Estas tareas pueden ser contrarias al control democrático aunque también pueden alimentar las tendencias cooperativas regionales. Así, se ha comenzado a explorar la creación de una brigada conjunta argentino-brasileña para defensa del medio ambiente, como continuación de otras operaciones combinadas, como el Ejercicio Lazo Fuerte, que se realizó en 2001, diseñado para apoyar a comunidades fronterizas en caso de calamidades.<sup>11</sup>

En algunos países del Cono Sur, las fuerzas armadas tienen competencias «no tradicionales» en el campo del desarrollo tecnológico. A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, la transferencia hacia la sociedad civil del uso dual de la tecnología militar no es frecuente. Por el contrario, el Estado destina recursos, privilegiando la investigación y desarrollo militar en desmedro de los centros universitarios nacionales.

Los jefes de gobierno tienen la urgencia de pensar políticas en función de un nuevo modelo de estado insertado dentro de una región que está constituyéndose como democrática, y dentro de un hemisferio que también está promoviendo los mismos valores: la democracia, la apertura de mercado, y el respeto a los derechos humanos. O sea, simultáneamente hay que adaptar las acciones de gobierno a una triple lógica: a) la de los mercados, influidos por agentes mundiales y por argumentos mercantilistas; b) la de la soberanía estatal que sigue percibiéndose como la fuente mayor de respaldo de la ley, entre ellas el derecho de propiedad, y la competencia política por espacios de poder; y c) los nuevos argumentos surgidos después del 11 de septiembre acerca de un predominio tecnológico-militar norteamericano que fuerza a una competencia por acceder a la carrera tecnológica, satelital y de comunicaciones (Lynch, 2000; Joxe, 2002). De esta conjunción de factores podría desprenderse que la misión de los militares ya no es la defensa territorial, sino la defensa de una comunidad de bienes nacionales y globales.

Igualmente podría traducirse en una opción contraria. Es sabido que en algunas sociedades la ciudadanía no recibe los servicios básicos por parte del gobierno, vacío que es ocupado por los militares. Estas funciones de provisión de bienestar social llevan a que, como en Paraguay y Ecuador, se hable de que hay un estado dentro del estado. En esas comunidades las fuerzas armadas cumplen el mismo rol que las autoridades políticas, ofreciendo servicios, dando empleo o creando infraestructura básica. Extender las misiones militares en defensa de intereses de desarrollo origina riesgos que desvirtúan el rol profesional de los militares. En la medida en que las fuerzas armadas respondan cabalmente a los mandatos del poder civil, bajo los mecanismos y procedimientos institucionales que corresponden a un estado de derecho, estas actividades contribuirán a mejorar la capacidad estatal. Pero si estas cuestiones son sustitutos temporales de las misiones militares, decididas por las propias fuerzas para justificar su existencia o su presupuesto, estamos ante una acción que debilita la institucionalidad democrática.

## 7. Comentarios finales

El aumento de la violencia ciudadana y de formas de violencia económica consentidas por la corrupción estatal o empresarial amparada por los gobiernos ha dado lugar a profundas crisis de credibilidad en el sistema político y legal. La reforma del sector seguridad reincide en el mejoramiento del sistema judicial, tal como señalan Burki y Perry (1998): «Ningún sistema político puede funcionar bien si no cuenta con un sistema judicial que mantenga el orden social, fomente el intercambio voluntario, aborde las quejas formuladas contra el gobierno y contribuya al proceso legislativo». El avasallamiento del derecho o la politización de la justicia concluyen en una alta desconfianza de las sociedades latinoamericanas en sus sistemas jurídicos. La aplicación ecuaníme de la justicia tanto en ciudadanos como en policías y militares restituye la confianza en los mecanismos de representación y gestión política.

La legitimidad estatal se cimienta en el consentimiento expreso de que las acciones estatales responden a la primacía de una autoridad civil que actúa únicamente en correspondencia con el conjunto de normas instituidas. Esta garantía es esencial para asentar el estado de derecho y para

apuntalar el rol de la nación en la escena internacional. La idea de república implica una responsabilidad de control de cada uno de los poderes del Estado. Esa supervisión, tanto sea parlamentaria, administrativa, judicial, de defensorías del pueblo o de organizaciones de la sociedad civil, exige un reordenamiento integral de la seguridad. En el campo militar el mandato por alcanzar un control civil de los aparatos de seguridad es un requisito básico de la gobernabilidad; sin embargo, la falta de transparencia y de rendición de cuentas resulta particularmente problemática, por ejemplo, en el control de los presupuestos de cada arma.

Por otra parte, mientras en Estados Unidos se avanza sobre los derechos civiles, justificados en la defensa de la seguridad nacional post 11 de septiembre,<sup>12</sup> en América Latina las repercusiones del atentado terrorista apuntan a una mayor superposición entre la seguridad interna y externa y desencadenan una nueva competencia de funciones, estimulando a los militares a desempeñar tareas de orden interno.

Los gobiernos de las transiciones se vieron obligados a hacer una gran inversión —exitosa o no— para generar poder político y restablecer el juego democrático, aminorando el dominio de las corporaciones. Mientras no se percibiera un desafío directo al sistema democrático, las autoridades civiles prefirieron relegar la cuestión militar para no sumar un conflicto a sus complicadas agendas de gobierno. Pero lo que inicialmente parecía una garantía de estabilidad, a largo plazo terminó siendo una garantía de inestabilidad. En tanto no se construya un mandato civil claro de la política de defensa, un discurso coherente y constante que afirme que las fuerzas armadas son una institución del Estado, pero que no son un actor legítimo en la toma de decisión pública, mientras no se apueste de forma manifiesta por la integración regional, persistirá la enorme dificultad del poder político para regular la política de defensa como política pública.

## Notas

1. Para un debate sobre las diferencias entre seguridad y defensa en América Latina y la conveniencia de utilizar el término seguridad para hablar del conjunto de esas políticas véase Rut Diamint (2001).

2. En las declaraciones estos principios están aceptados. Por ejemplo, en

la reunión de ministros de Defensa de las Américas, el artículo 1.º dice: «La democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo de los Estados del hemisferio. Reafirman su compromiso con la plena observancia de la Carta Democrática Interamericana, sus valores, principios y mecanismos. Reafirman la importancia del principio de la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad pública a las autoridades civiles legalmente constituidas de sus Estados y el respeto al estado de derecho de todas las instituciones nacionales y sectores de la sociedad, principios que son fundamentales para la democracia». No obstante, el cumplimiento de estos mandatos no es satisfactorio. Véase la documentación en [www.resdal.org.ar](http://www.resdal.org.ar).

3. Esta idea está desarrollada en el texto de Cristina Eguizábal en esta misma publicación.

4. Hay otras propuestas orientadas por la misma filosofía, como el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras que incluye la aprobación de normas legislativas y reglamentarias, rastreo y marcado, gestión y seguridad de los arsenales, y destrucción de las armas pequeñas y ligeras recuperadas. «Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz», Informe sobre desarrollo humano 2002, PNUD. Véase también Mary Kaldor (2001).

5. Intervención del ministro de Interior de Chile, José Miguel Insulza, ante el Consejo Permanente de la OEA, Organización de los Estados Americanos, Salón de las Américas, Washington, D.C., 1 de febrero de 2005, [http://www.oas.org/photos/2005/02feb/01/pages/a\\_10.htm](http://www.oas.org/photos/2005/02feb/01/pages/a_10.htm).

6. Los países originarios de la ALADI son la República Argentina, la República de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, los Estados Unidos Mexicanos, la República del Paraguay, la República del Perú, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela. Posteriormente, el 6 de noviembre de 1998 la República de Cuba fue aceptada como país miembro.

7. Véanse todas las referencias respecto a las posiciones de las diferentes subregiones en «Grupo de Trabajo encargado de la conclusión del análisis de la relación jurídico-institucional entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa», Comisión de Seguridad Hemisférica, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.G, CSH/GT/JID-8/04, 16 de diciembre de 2004.

8. Como ejemplo, José Pampuro, ministro de Defensa de Argentina: «Integramos es la mejor opción», *Clarín*, 10 de febrero de 2005; Michelle Bachelet, «Balance y reflexiones sobre políticas de seguridad regional», inauguración del seminario «Las relaciones internacionales de Chile en el contexto de la seguridad hemisférica», Academia de Guerra, Ejército de Chile, Santiago, 6 de mayo de 2002; ex secretario de la Marina de Chile, Pablo Cabrera, en «Perspectivas sobre

la seguridad hemisférica», ex vicescanciller de Guatemala, Gabriel Aguilera Peralta, «La espada solidaria: cooperación en defensa y seguridad en Centroamérica», ambos textos en Francisco Rojas Aravena (1999).

9. En el sentido descrito por el caso español por Narcís Serra (2004).

10. Como derivación de crisis políticas, sociales y económicas se produjeron ocho renuncias de jefes de Estado, una importante serie de rebeliones militares, cinco golpes de estado, y cuatro rehabilitaciones políticas de la mano de ex militares golpistas.

11. Revista *Verde-Oliva*, año XXIX, n.º 173, febrero/marzo de 2002, Brasilia, D.F. En el ejercicio del 8 al 10 de noviembre de 2004 participaron más de 70 aeronaves de las fuerzas aéreas de Argentina, Brasil, Francia y Venezuela, pero el CRUZEX 2004 se orientó a acciones de imposición de la paz, bajo el mando de las Naciones Unidas.

12. Por ejemplo, el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), un *think tank* mayoritariamente republicano, señaló que la creación de una White House Office of Homeland Security para velar por la seguridad interna de Estados Unidos debe tener una explícita estrategia institucional que identifique claramente roles y responsabilidades y procesos de coordinación que permitan un mayor *accountability* y un mejor desempeño del gobierno norteamericano, asegurando la preeminencia de las normas. «Meeting the challenges of Establishing a new department of Homeland security: A CSIS white paper», *CSIS Task Force on Homeland Security*, Washington, junio de 2002.

## Bibliografía

- Aguilera Peralta, Gabriel (2003), «Análisis del proceso de paz. Realizar un imaginario: la paz en Guatemala», <http://www.procesodepaz.gob.gt/enfrentamiento-armado-interno.htm>.
- Benítez Manaut, Raúl (2000), «Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo», *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 15, n.º 1, FLACSO, Santiago, Chile.
- Burki, Shahid J. y Guillermo E. Perry (1998), «Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional», *The World Bank*, Washington, D. C., p. 121.
- Byman, Daniel L. (2001), «Uncertain Partners: NGOs and the Military», *Survival*, vol. 43, n.º 2, Londres.
- Cepeda Ulloa, Fernando (1996), «Colombia: The Governability Crisis», en Jorge Domínguez y Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, p. 194.
- Diamint, Rut (2001), «Las agendas de seguridad. Argentina, el Cono Sur y el he-

- misferio», *Revista Colombiana de Relaciones Internacionales*, n.º 51, enero-abril, UNIANDES, Bogotá.
- (2003), «Terrorismo y Democracia en las Américas», *Foro Interparlamentario de las Américas*, noviembre de 2003, [www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Document\\_Dr\\_Diamint\\_SPANISH\\_2.pdf?ois=no](http://www.dgroups.org/groups/fipa/public/docs/Document_Dr_Diamint_SPANISH_2.pdf?ois=no).
- Domínguez, Jorge I. (1998), «Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe», en Jorge I. Domínguez, ed., *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*, FLACSO, Santiago, Chile, p. 23.
- Eguizábal, Cristina y Rut Diamint (2001), «La guerra contra el terrorismo y el futuro de América Latina», *Foreign Affairs en español*, vol. 2, n.º 1, México.
- Fuentes, Claudio (2000), «After Pinochet: Civilian Policies Towards the Military in the 1990s Chilean Democracy», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, n.º 3.
- Garfinkle, Adam (2003), «Humanitarian Intervention and State Sovereignty: A Realist View», The National Committee on United States-China Relations, <http://www.ncusr.org/articlesandspeeches/garfinkle%20final%203-11.pdf>.
- Gomes, Charles P. (2000), «Les limites de la souveraineté», *Revue Francaise de Science Politique*, vol. 50, n.º 3, junio, pp. 422-433.
- Held, David (1995), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Buenos Aires.
- (1999), «The Transformation of Political Community», en I. Shapiro, ed., *Rethinking Democracy for a New Century*, Cambridge University Press.
- Homer-Dixon, Thomas F. (1994), «Environmental Scarcities and Violent Conflict», *International Security*, vol. 19, n.º 1.
- Hunter, Wendy (1996), «State and Soldier in Latin America: Redefining the Military in Argentina, Brazil and Chile», *Working Paper Series*, n.º 10, United States Institute of Peace, Washington.
- Ikenberry, John G. (e.p.), «Estados Unidos: entre el unipolarismo y el multilateralismo», en Joseph Tulchin, Raúl Benítez y Rut Diamint, eds., *La seguridad hemisférica y sus desafíos a inicios del siglo XXI*.
- Joxe, Alain (2002), *L'Empire du chaos. Les Républiques face a la domination américaine dans l'apres-guerre froide*, La Découverte, París.
- Kaldor, Mary (2001), *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Criterios, Tusquets, Barcelona.
- Klare, Michael T. (2001), «La nueva geografía de los conflictos internacionales», *Foreign Affairs en español*, vol. 1, n.º 2, México, 2001, pp. 157-165.
- Konrad, Kaiser (2005), «Os Militares Latino-Americanos Vistos por Hugo Chávez», *Defesanet*, <http://www.defesanet.com.br/intel/fsmchavez/>.
- Lindsay, Bryan, «Humanitarian Intervention in the Eyes of Kofi Annan and Vaclav Havel», en <http://www.stolaf.edu/depts/cis/wp/lindsay/humanitarianaid.htm>.

- Lynch, Marc (2000), «Globalization and Internacional Democracy», *International Studies Review*, vol. 2, n.º 3, Malde, MA.
- Manwaring, Max G. (1996), «Guerrillas, Narcotics, and Terrorism: Old Menaces in a New World», en Richard L. Millet y Michael Gold-Biss, eds., *Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition*, North-South Center Press, University of Miami.
- Martins, Joao R. y Daniel Zirker (2000), «The Brazilian Military Under Cardoso: Overcoming the Identity Crisis», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, n.º 3.
- Montgomery, Tommie Sue (2000), *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*, North South Center Press, University of Miami.
- Palá, Antonio L. (1995), «The Increased Role of Latin American Armed Forces in UN Peacekeeping: Opportunities and Challenges», *Airpower Journal*, 1995, edición especial, Institute for National Security Studies (INSS).
- (1998), «Peacekeeping and its effects on Civil-Military Relations», en Jorge I. Domínguez, ed., *International Security and Democracy. Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Pion Berlin, David (2005), «Political Management of the Military in Latin America», *Military Review*, enero-febrero, pp. 19-31.
- Reinares, Fernando (1998), *Terrorismo y antiterrorismo*, Paidós, Barcelona.
- Reinares, Fernando y Antonio Elorza (2004), *El nuevo terrorismo islamista. Del 11/S al 11/M*, Temas de Hoy, Madrid.
- Robledo, Marcos (e.p.), «Multicausalidad y consolidación democrática. Instituciones, intereses e ideas en las relaciones entre civiles y militares en Chile, 1990-2004», en Joseph Tulchin, Raúl Benítez y Rut Diamint, eds., *La seguridad hemisférica y sus desafíos a inicios del siglo XXI*.
- Rojas Aravena, Francisco (1999), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Rosenau, James N. (1997), *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press, Edimburgo y Nueva York.
- Ross, Jennifer N. (2004), «The Changing Role of the Military in Latin America», *FOCAL Policy Paper*, FPP-04-11, p. 5.
- Serra, Narcís (2004), «Amenazas a la democracia en el campo de las fuerzas armadas, la policía y la inteligencia: sugerencias a partir del caso de España», Asamblea General del Club de Madrid, [www.clubmadrid.org](http://www.clubmadrid.org).
- Simon, Steven y Daniel Benjamin (2000), «America and the New Terrorism», *Survival*, IISS, vol. 42, n.º 1, Londres.
- Snidle, Giovanni (2004), «Declaración de los Estados Unidos sobre las relaciones jurídicas e institucionales entre la OEA y la JID», OEA/Ser.G, CSH/GT/JID/7/04, 10 de diciembre de 2004.

- Stepan, Alfred (1988), *Rethinking Military in Politics, Brasil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- Tulchin, Joseph S. y Ralph Spach (2001), *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Valente, Marcela (2005), «Haiti, más denuncias contra misión de la ONU», Argenpress, 100405 <http://www.ospaaal.org/2005/05osp0341.htm>.
- Zaverucha, Jorge (2000), *Frágil democracia. Collor, Itamar e os militares (1990-1998)*, Civilizaçã Brasileira, Río de Janeiro.

---

## La consolidación social de la democracia como parte del proceso de democratización de las fuerzas armadas

*Rafael Martínez*

Es indiscutible la importancia del control del poder civil sobre los ejércitos; es decir, la eficacia del principio de subordinación militar a la autoridad política, también llamada supremacía civil. Idea que busca despolitizar al ejército, evitar su intervencionismo y someterlo a la disciplina gubernamental.<sup>1</sup> Duverger (1988), con carácter genérico, advirtió que el ejército suponía un peligro constante para el poder político y para la sociedad. Esta amenaza se debilitaba 1) mediante la conscripción, que insertaba a la sociedad en el estamento militar e impedía el aislamiento radical de éste y 2) mediante el fomento entre los militares del sentimiento de obediencia al Estado. Estas relaciones entre la sociedad civil y la institución militar, denominadas relaciones civiles-militares,<sup>2</sup> nos sitúan por tanto 1) ante la divergencia o convergencia de la sociedad civil y las fuerzas armadas, 2) ante el control político de la institución militar e incluso 3) ante la participación del militar en la toma de decisiones políticas.

Stepan (1971: 73 y ss.) advierte que en el llamado modelo profesional de relaciones civiles militares — mayoritario en los sistemas políticos democráticos —, cuyo objetivo es lograr mantener a la institución bajo control gubernamental, el sometimiento no se logra porque civiles y militares compartan valores, sino porque para los militares obedecer es un deber y al centrarse en mejorar profesionalmente se alejan de la política. Esta potenciación de la profesionalidad militar es lo que Huntington (1985) denominó control civil objetivo. En cambio, para el caso de Latinoamérica, donde las sociedades han sido —y en algún caso todavía son— pretorianas,<sup>3</sup> las instituciones políticas muy débiles y algunas instituciones sociales (iglesia, organizaciones de estudiantes, de obreros, de empresarios, etc.) muy activas en su participación política, no se busca

un militar profesional como contrapunto al tradicional militar intervencionista, sino un *militar moderador*, un militar que no intervenga, pero cuyo apoyo sea indispensable. No pueden ser los rectores del cambio político; pero sí son los moderadores de la actividad política.<sup>4</sup>

En realidad, el antiguo concepto «relaciones civiles-militares» es lo mismo que el actual «fuerzas armadas y sociedad». Y bajo este epígrafe conviven una gran variedad de temas de los que aquí sólo vamos a abordar la convergencia o divergencia de valores entre ambos mundos, máxime cuando atravesamos una época en la que la tensión entre la seguridad, valor máximo y razón de ser de las fuerzas armadas, está en grave fricción con la libertad, condición necesaria —por lo tanto, su ausencia desnaturaliza la calificación— de cualquier sociedad democrática. Janowitz (1990 [1960]) propuso cuatro modelos históricos de fuerzas armadas en el seno de las sociedades occidentales: feudal, totalitario, de guarnición y democrático. Únicamente el último nos hablaba de una situación de equilibrio entre la seguridad y la libertad. Un escenario en el que el control objetivo y subjetivo de la sociedad sobre las fuerzas armadas es verídico y en el que la capacidad de decisión política de la milicia es nula. Huntington (1957) clasificó las relaciones civiles militares en torno a tres variables: 1) ideología promilitar o antimilitar, 2) alto o bajo poder político de las fuerzas armadas y 3) alta o baja profesionalidad de las fuerzas armadas. La combinación de las tres dicotomías le permitió configurar cinco tipos diferentes y viables de relación:

- a) Ideología antimilitar, alto poder político de las fuerzas armadas y baja profesionalidad.
- b) Ideología antimilitar, bajo poder político de las fuerzas armadas y baja profesionalidad.
- c) Ideología antimilitar, bajo poder político de las fuerzas armadas y alta profesionalidad.
- d) Ideología promilitar, alto poder político de las fuerzas armadas y alta profesionalidad.
- e) Ideología promilitar, bajo poder político de las fuerzas armadas y alta profesionalidad.

Moskos y Wood (1987), dentro del modelo de relación civil militar democrática, tras un análisis de la evolución de la estructura militar y de su relación con la sociedad se refieren a una organización militar: 1) tradi-

cional o institucional, divergente por tanto con su estructura social; 2) «civilizada» u ocupacional, es decir, convergente con su sociedad civil; y 3) plural o segmentada, en la que lo *civilizado* y lo tradicional conviven configurando una ecléctica vía media. Tiempo después, esa idea de militar moderno, capaz de fundir lo mejor de los dos mundos (institucional y ocupacional) que daba lugar a un tipo de relaciones civiles militares plurales o segmentadas, ha dado paso al militar posmoderno. Para Moskos y Burk (1994), la posmodernidad irrumpe en un momento en el que se debilita el Estado-nación, en el que existe un menor consenso social respecto de qué valores conforman el bien público y una gran dificultad para distinguirlo de lo colectivamente negativo. Esa ola de cambio social, político y cultural también alcanza al militar creando un militar profesional posmoderno que será el arquetipo de unas nuevas relaciones entre la sociedad y sus fuerzas armadas que ellos denominarán posmodernas y que se caracterizan por un cambio social en la percepción de las amenazas y de la probabilidad de la guerra, cambio que avala la reducción paulatina del presupuesto militar (cuadro 1). Además, la disminución de la amenaza de un ataque armado de otro Estado y la participación progresiva en misiones en recónditos lugares alejados de las preocupaciones prioritarias de la sociedad provoca una pérdida de la legitimidad moral que sustentaba la conscripción. Ello aboca a un modelo de fuerzas armadas mucho más reducido y que tendrá por misión no la tradicional función defensiva del territorio, sino las nuevas misiones de paz y de intervención humanitaria. Frente a la seguridad estatal territorial irrumpe la seguridad humana y las amenazas difusas, globales y de actores transnacionales (terrorismos) en vez de internacionales (Estados). Esto supondrá que el militar esperado no sea tanto el combatiente como alguien con habilidades en el manejo de la diplomacia, las relaciones internacionales y el trato con los medios de comunicación. El resultado es un nuevo tipo de relación civil-militar mucho más convergente; por ello, tradicionales enfrentamientos como el papel limitado de la mujer en la orgánica militar, la exclusión de los homosexuales o la dificultad de aceptación de la objeción de conciencia como derecho van a desaparecer. Así pues, la posmodernidad fortalece el cada vez más intenso proceso de convergencia que la sociedad civil y sus fuerzas armadas vienen desarrollando desde los años cincuenta.

Centrándonos en el caso de Latinoamérica, el proceso de transición democrática emprendido a partir de los ochenta en gran parte de la re-

CUADRO 1  
*Fuerzas armadas en las tres eras en Estados Unidos*

VARIABLES EN FUERZAS ARMADAS	Modernidad Preguerra fría (1900-1945)	Modernidad tardía (Periodos históricos) Guerra fría (1945-1990)	Posmodernidad Posguerra fría (desde 1990)
Percepción de la amenaza	Invasión enemiga	Guerra nuclear	Subnacional (ej. violencia étnica, terrorismo)
Estructura de la fuerza	Ejército de masas, conscripción	Ejército profesional grande	Ejército profesional pequeño
Definición de la principal misión	Defensa del territorio	Apoyo a la alianza	Nuevas misiones (ej. operaciones de paz, humanitarias)
Tipo predominante: militar profesional	Líder en el combate	<i>Mánager</i> o técnico	Soldado-estadista; soldado-académico
Opinión pública respecto a las fuerzas armadas	Apoyo	Ambivalente	Indiferente
Relación con medios de comunicación	Incorporados	Manipulados	Cortejados
Personal civil	Componente menor	Componente mediano	Componente principal
Papel de la mujer	Apartada de algunos cuerpos o excluida	Integración parcial	Integración plena
Posición de la esposa y la familia del militar	Parte integral	Integración parcial	Eliminada
Rol de los homosexuales	Sancionados	Eximidos	Aceptados
La objeción de conciencia	Prohibida o restringida	Completamente permitida	Sometida a prestaciones sociales

FUENTE: Moskos (2000).

gión exige cambios en la instancia militar (Serra, 2002) para convertirla, en el marco de un proceso de transición democrática, en una administración militar democrática (cuadro 2) capaz de articular unas relaciones civiles-militares asentadas en la irrenunciable premisa de la supremacía civil. Así, durante el periodo inicial del proceso democratizador se debe retirar la presencia militar del poder político y aprobar una ley que establezca claramente su marco orgánico y funciones. La consolidación democrática (Morlino, 1986) requiere profundos cambios en las dinámicas del proceso político y en los actores políticos insertos en él. Por tanto, en la administración militar será imprescindible la desaparición de sus privilegios, la modernización de sus capacidades y estructuras, así como la fijación gubernamental de sus objetivos y mi-

## CUADRO 2

*Mecanismos de control de la evolución democrática de las fuerzas armadas en los procesos de transición y consolidación democrática*

Etapas	Retos
Transición democrática	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Legislación sobre Defensa Nacional.</li> <li>2) Reducción de la presencia militar en otros campos de la administración.</li> </ol>
Consolidación democrática	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Elaboración gubernamental de la política militar.</li> <li>2) Eliminación de los privilegios militares.</li> <li>3) Evolución del concepto de profesión militar.</li> <li>4) Definición de nuevas misiones.</li> </ol>
Democracia consolidada	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Determinar el grado de autonomía.</li> <li>2) Necesidad de integrar a la sociedad en la definición de la política de defensa.</li> <li>3) Definición de nuevas misiones</li> </ol>

FUENTE: (Serra, 2002), elaboración propia.

siones. Una vez asentada la democracia es el momento de apuntalar la cultura ciudadana en seguridad y defensa, de asumir retos internacionales, así como de determinar el nivel de autonomía que se les otorga para el cumplimiento de sus tareas.

Sentadas estas bases, el objeto de este trabajo será determinar, a través de indicadores contrastados, el grado de democracia existente en Latinoamérica y el nivel de democratización alcanzado por las diversas fuerzas armadas de la región para poder analizar los problemas aún vigentes en algunos países, en pos de alcanzar la plena democratización de la administración militar.

Por otro lado, dado que el objeto central de este libro colectivo es abordar un debate sobre seguridad desde Europa y Latinoamérica, analizaremos, mediante datos empíricos,<sup>5</sup> la diferente prelación de valores que atesoran las futuras élites, civiles y militares, en Europa, así como las diferencias que también presentan sobre percepción de riesgos, determinación de prioridades en política exterior y adecuación de las fuerzas armadas en vistas a asumir nuevas funciones en visas a su posible proyección a Latinoamérica.

## 1. Indicadores de consolidación democrática en Latinoamérica

La consolidación democrática de cualquier sistema político requiere la puesta en marcha del compromiso democrático, la implicación activa de partidos políticos y la vigorización de los procedimientos democráticos y del proceso político a través de su actividad cotidiana, el respeto escrupuloso a la legalidad, la garantía efectiva de los intereses de los grupos empresariales que desempeñan el papel de impulsores económicos del sistema en su conjunto y la neutralización de la clase militar del poder político, así como una proyección de esta neutralidad hacia el futuro (Morlino, 1986). Todo este complejo e imprescindible itinerario no es seguro que se haya desarrollado íntegramente en Latinoamérica, sobre todo en lo referente a las fuerzas armadas; pero no sólo en ellas. Al contrario de los vaticinios de Huntington (1957), la profesionalización de los militares en Latinoamérica, lejos de provocar la esperada neutralidad, ha creado un creciente nivel de politización e intervencionismo (Stepan, 1971). No en vano, prácticamente todas las democracias de tercera ola han sido fruto de transiciones desde «regímenes militares controlados jerárquicamente» (Linz y Stepan, 1994). Es cierto que en no pocas ocasiones los militares accedieron al poder porque antes otros fueron incapaces de solventar problemas políticos que ellos mismos habían creado (Tagle, 2002); pero sea como fuere lo más habitual es que la transición democrática haya traído consigo el relevo de los responsables civiles, en tanto que no han cambiado los responsables militares. Ello les confiere a estos últimos la ventaja de disponer de toda la perspectiva del Estado y del poder al negociar su autonomía (Rial, 2001). Así, por ejemplo, los casos de Brasil, Uruguay, Argentina y sobre todo Chile, son ejemplos paradigmáticos de transiciones en las que las fuerzas armadas han puesto condiciones restrictivas al desarrollo de la misma y han mantenido ciertos privilegios. Por otro lado, la debilidad económica precariza el control civil de las fuerzas armadas y favorece la intervención militar (López, 2003).

Desde España<sup>6</sup> la valoración que se hace de Latinoamérica es pesimista; así, un 83% de los españoles cree que sus democracias son inestables, dos tercios creen que su economía no mejorará y a una cuarta parte lo primero que le viene a la mente al referirse a la región es pobreza y desigualdad. No obstante, esa valoración no está muy alejada de la que los propios latinoamericanos expresan.<sup>7</sup> Así, hay diez países (Nicaragua, Paraguay, Bolivia, Perú, Guatemala, Colombia, Brasil, Ecuador, El Salva-

dor y Honduras) en los que menos del 50% de la población cree que «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». Ello implica que en países como El Salvador, Perú, Honduras y Paraguay más de la mitad de sus habitantes creen que hay circunstancias en las que apoyarían a un régimen militar o que en Panamá, República Dominicana, Nicaragua, México, Colombia, Brasil, Guatemala, El Salvador, Perú, Honduras y Paraguay a más de la mitad de su población no le importe la existencia de un gobierno no democrático en el poder si resuelve los problemas económicos. No obstante, la inmensa mayoría de los países ni considera eficientes a los militares ni apoyaría un régimen militar. Aunque queda camino por recorrer, algo ha cambiado.

La actual tensión entre libertad y seguridad también se manifiesta en la región. Hay por tanto dos culturas: 1) la autoritaria, que otorga primacía al orden aun a costa de las restricciones que fuere para con la libertad y 2) la libertaria, que prima la libertad aun a costa del orden. Los países (Paraguay y Perú) donde más ha calado el autoritarismo son también aquellos en los que menos se cumplen las leyes; hay una fuerte correlación entre pedir orden, eficiencia militar y déficits en el Estado de derecho. Sin embargo, el hecho de que existan países en los que la cultura autoritaria es la principal no implica militarismo. De hecho, la tendencia es hacia el autoritarismo social, algo radicalmente distinto del autoritarismo militar. Estamos hablando de un área en la que el ciudadano tipo es un demócrata insatisfecho con bajísimo nivel de confianza interpersonal lo que, a su vez, se transforma en desconfianza institucional. Mientras que en el año 2002 la desafección en Europa rondaba el 47%, en Latinoamérica ya alcanzaba el 68% (Pion-Berlin, 2003) y ahí radica una importante diferencia entre Europa y Latinoamérica: mientras que desde aquí la mayoría confía en sus instituciones y manifiesta apoyo y satisfacción para con la democracia, en Latinoamérica no. Es evidente que los estándares económicos y los indicadores de democracia de la región han de crecer, pero el principal cambio no es ni económico, ni social, ni institucional, ni de fluidez electoral; el principal reto es que los ciudadanos perciban que están siendo gobernados para ellos y no para el bien de unos pocos. Además necesitan urgentemente frenar la corrupción, auténtico cáncer de la región.

Intentando concretar qué países son democráticos y cuáles no (cuadro 3), Freedom House dictamina, basándose en los indicadores sobre cumplimiento de derechos políticos y garantía de libertades civiles,<sup>8</sup> que

CUADRO 3

*Indicadores de democracia en los sistemas políticos latinoamericanos en 2004*

Sistemas políticos	Freedom House <sup>(1)</sup>	IDD-Lat <sup>(2)</sup>		PNUD <sup>(4)</sup>		O'Donnell <sup>(8)</sup>
			IDE <sup>(5)</sup>	IAD <sup>(6)</sup>	ICIAP <sup>(7)</sup>	
Argentina	<i>Free</i>	3,918	0,99	1,94	1,43	DD
Bolivia	<i>Partly Free</i>	3,343	1,00	1,28	1,81	DD
Brasil	<i>Free</i>	3,48	1,00	1,11	1,86	DD
Chile	<i>Free</i>	10,242	0,75	1,44	1,77	D
Colombia	<i>Partly Free</i>	3,054	0,57	0,68	2,23	DD
Costa Rica	<i>Free</i>	8,633	1,00	7,96	2,07	D
Cuba	<i>Not Free</i>	— <sup>(3)</sup>	—	—	—	—
Ecuador	<i>Partly Free</i>	3,122	0,93	0,35	1,72	DD
El Salvador	<i>Free</i>	4,452	0,95	2,40	1,97	—
Guatemala	<i>Partly Free</i>	3,884	0,65	2,80	1,71	DC
Haití	<i>Not Free</i>	— <sup>(3)</sup>	—	—	—	AE
Honduras	<i>Partly Free</i>	4,142	1,00	2,82	2,24	—
México	<i>Free</i>	6,136	0,80	2,53	1,86	DD
Nicaragua	<i>Partly Free</i>	3,614	0,99	3,01	2,17	—
Panamá	<i>Free</i>	6,914	1,00	2,50	1,83	DD
Paraguay	<i>Partly Free</i>	1,689	0,81	0,43	1,60	AE
Perú	<i>Partly Free</i>	3,688	0,78	3,46	1,87	DD
Rep. Dominicana	<i>Free</i>	4,631	0,87	3,52	2,15	DD
Uruguay	<i>Free</i>	7,517	1,00	4,31	2,19	D
Venezuela	<i>Partly Free</i>	1,552	0,97	4,30	2,17	DC

(1) Freedom House maneja un índice de 1 a 7 basado en derechos políticos y libertades civiles con el que confiere la etiqueta de *free*, *partly free* y *not free*.

(2) IDD-Lat: índice de 1 a 20 donde a partir de 10 se revela un efectivo desarrollo democrático (véase la nota 9).

(3) Carece de atributos de democracia formal: elecciones libres, sufragio universal, participación plena

(4) Informe PNUD, 2004.

(5) Promedio de 1990 a 2002. IDE = sufragio x elecciones limpias x elecciones libres x cargos públicos electos. El valor 0,00 indica régimen no democrático, por encima supone grado de democracia. 1 es el valor máximo.

(6) IAD = Tamaño (proporción de demócratas a no demócratas) x activismo democrático (activismo de demócratas/activismo de no demócratas) / distancia (distancia de demócratas-ambivalentes/distancia no demócratas-ambivalentes). Por encima de 1 muestra escenarios ciudadanos favorables a la democracia, por debajo de 0,75 refleja escenarios desfavorables a la misma.

(7) Índice de confianza en instituciones y actores políticos. 1 mínima confianza y 4 máxima confianza.

(8) En el informe PNUD 2004, O'Donnell (2005) distingue entre D: países democráticos, DD: países democráticos con discontinuidades en términos de legalidad en varias regiones e incluso no democráticos en regímenes subnacionales, DC: países similares a los previos y con dudas en la limpieza de sus elecciones, AE: regímenes autoritarios que aunque han celebrado elecciones, ni son limpias ni institucionalizadas.

FUENTE: elaboración propia.

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay son países parcialmente libres y Cuba y Haití *not free*. Con el IDD-Lat<sup>9</sup> —índice que fluctúa de 1 a 20— únicamente Chile supera el 10. Los estándares de respeto a los derechos políticos y libertades civiles son superados por Chile, Costa Rica, Uruguay y Argentina. Los de calidad institucional y eficiencia política lo son por Chile, Panamá, Costa Rica, Uruguay, El Salvador, Guatemala, Ecuador y Honduras. Respecto a la dimensión asociada a la capacidad para generar políticas que aseguren el bienestar, el balance es por debajo de cero en la mayoría y sólo Costa Rica alcanza los dos puntos (2,050) sobre diez. Por último, en cuanto a la capacidad para generar políticas que aseguren la eficiencia económica ningún sistema político alcanza el dos sobre diez, y el índice más elevado es el de México (1,856). Este índice viene a demostrarnos que la transición política mantiene un buen ritmo y ciertos éxitos, sobre todo formales, pero la transición económica, no. Por ello no resulta sorprendente que el informe del Programa para el desarrollo de Naciones Unidas de 2004 (PNUD, 2005) precise que Latinoamérica se describe con tres palabras: democracia, desigualdad y pobreza (e incluso, miseria). Además, el informe advierte que la inseguridad, que aún persiste en la zona, no está generada por violencia militar sino civil (maras, cárteles, sicarios, etc.). Hoy la gravitación de la política, de la toma de decisiones, no está subyugada a las fuerzas armadas. Éstas han perdido su influencia, han dejado de ser actores políticos relevantes en casi todos los sistemas políticos. No obstante, Diamond exige que tras la idea de que «la democracia es una forma de organizar la sociedad» —idea tras la que subyace un conjunto de instituciones al servicio de la democracia que ordenan y protagonizan el proceso político— se integre como inherente al ser democrático de un Estado «el control del aparato militar y de seguridad estatal por parte de autoridades civiles electas» (Diamond, 2005: 224).

La mayor dificultad de estos sistemas políticos reside en la grave dificultad para satisfacer demandas sociales debido a la escasez de recursos<sup>10</sup> y a una representación partidaria que no encarna los intereses de buena parte de la sociedad. Así, para la ciudadanía de Latinoamérica los problemas de desempleo, de pobreza y desigualdad, de corrupción política y de delincuencia y droga son los principales. Por ello no debe resultar sorprendente que el informe precise que un 56% de los encuestados crea que el desarrollo económico es más importante que la democracia o que un 55% apoyaría a un gobierno autoritario si resol-

viese los problemas económicos o que un 44% no crea que la democracia solucione los problemas de su país.

El citado informe PNUD construye dos índices (cuadro 3): índice de democracia electoral (IDE) y el índice de apoyo a la democracia (IAD). La conclusión más nítida tras el análisis de los valores de IDE es que a partir de mediados de los ochenta, en donde la tercera ola democratizadora irrumpió en la región, la democratización del acceso al gobierno ha sido exitosa; de hecho en 2002 prácticamente todos los sistemas políticos están ubicados en el valor 1, máximo nivel posible. El IAD, por su parte, nace de las orientaciones personales hacia la democracia. Se trata de valorar la preferencia por la democracia y la confianza en sus actores políticos y por sus instituciones (índice ICIAP, cuadro 3) que atesoran los ciudadanos latinoamericanos. Desde esos parámetros los ciudadanos son calificados como: demócratas, ambivalentes y no demócratas y ante la interacción de estos tres tipos se aventuran cinco escenarios posibles de aceptación cívica de la democracia:

- 1) Extremadamente favorable: los demócratas son mayoría, son mucho más activos y los ambivalentes están mucho más próximos a los demócratas.
- 2) Favorable: los demócratas son el grupo más grande, aunque no mayoritario, al tiempo que los no demócratas son algo más activos que en el escenario previo y los ambivalentes mantienen equidistancia.
- 3) Equilibrio: los tres grupos mantienen un peso, activismo y distancia entre sí, similar
- 4) Desfavorable: los no demócratas son el grupo más grande aunque no mayoritario, si bien los demócratas son más activos y los ambivalentes mantienen equidistancia.
- 5) Extremadamente desfavorable: los no demócratas son mayoría, son más activos y los ambivalentes les son más próximos.

La confrontación de este paradigma hipotético con la realidad de los países latinoamericanos nos muestra cómo Costa Rica, Uruguay y Venezuela dibujan escenarios extremadamente favorables a la democracia, Bolivia, Chile y Brasil presentan una situación de equilibrio, al tiempo que Colombia presenta una situación desfavorable y Ecuador y Paraguay extremadamente desfavorable; el resto son ambientes favorables a la de-

mocracia. Es decir, sólo tres países presentan graves problemas de aceptación cívica de la democracia, requisito por lo demás imprescindible para que ésta se asiente.

El extenso informe PNUD entrevista también a los líderes regionales para poder confrontar la opinión pública con la opinión de las élites. La respuesta es unánime. Todos afirman que las fuerzas armadas han perdido peso político con el proceso de democratización. Han dejado de ser un actor político deliberante dentro del proceso político y se han institucionalizado como administración. Además, sus divisiones internas les impiden aplicar cohesivamente su potencial poderío sobre la sociedad. Por ello descartan unánimemente el riesgo de insubordinación militar. Sin embargo, preguntados sobre quién tiene más poder en este país entre: 1) empresas financieras, 2) el Estado, 3) los sindicatos y partidos políticos o 4) los militares, un 30% de los líderes peruanos, un 29% de los colombianos, un 28% de los venezolanos y un 25% de los ecuatorianos se decantan por los militares, dándose la circunstancia de que tanto en Colombia como en Ecuador quedan como segundo grupo de poder tras las empresas y en Venezuela y Perú, pese a quedar en tercer lugar, no resultan muy alejados de las dos primeras opciones.

Como medida de consolidación de la democracia y de superación de las deficiencias democráticas latinoamericanas O'Donnell (2005) cree esencial fortalecer a la sociedad civil. Por ello insiste en que la democracia, para dar el salto de formal a efectiva requiere una ciudadanía integral. Una ciudadanía capaz de ser al unísono política, civil y social. La vertiente política nos habla de ciudadanos que poseen derechos y libertades políticas y que por tanto tienen capacidad participativa para elegir cargos estatales o ser elegidos para éstos. La vertiente civil nos conduce a los derechos y libertades civiles que son incluso previos a la inclusividad del concepto de participación política. Será la dimensión social la que nos hable de un ciudadano que vea en el Estado democrático un medio con el que superar la pobreza y la desigualdad. Held (2005: 128) reclama para el tratamiento de Latinoamérica contar con los déficits de cultura política democrática de su ciudadanía. Insiste en la necesidad de aprehender en la región la idea de que se puede ser demócrata y perder las elecciones sin hacer nada hasta que se presente la próxima oportunidad de participar. Ser demócrata es un proceso de aprendizaje que requiere ser tolerante con la diversidad y la diferencia y, en su opinión, se insiste poco en este severo déficit regional. Bachelet (2002) también en-

tiende que hay un exceso de celo en incidir en las prerrogativas del estamento militar y se olvida la falta de consolidación actitudinal, la escasa cultura política democrática de los actores inmersos en el proceso. Ambos coincidirían en que la transición político-institucional-formal está culminada en la región, la transición económica está asentada, aunque presenta unos resultados muy desalentadores, y la transición ciudadana, aquella que requiere ciudadanía incluida, ciudadanos con cultura cívica, está por culminar.

Analizando más pormenorizadamente el nivel de democratización alcanzado por las fuerzas armadas en Latinoamérica aparecen varios argumentos que han colaborado en el debilitamiento de la presión interna que éstas ejercían en sus Estados. Por un lado, para De Andrés (2004) la eliminación de la amenaza soviética ha privado a los militares del apoyo de los diferentes gobiernos de Estados Unidos; han dejado de ser útiles. Ello ha facilitado el control civil interno y la dinámica de consolidación democrática. Así las cosas, la milicia ya no busca el poder político como la defensa de un estatus propio que, aceptando la supremacía civil, les reporte cierto grado de autonomía. Por otro lado, las organizaciones internacionales americanas como la OEA han supuesto un freno al golpismo (Pion-Berlin, 2003). Lo transnacional debilita el posible involucionismo militar, dado que la solidaridad entre regímenes constitucionales ha evitado que los militares tengan la tentación de interpretar debilidades internas. Por otro lado, Ugarte (2003) cree que cuando los líderes de opinión tienen clara la necesidad de articular la supremacía civil actúan como vanguardias sociales y la democratización integral de las fuerzas armadas se hace más viable. Así, la crisis Argentina de 2001 es el paradigma de cómo ningún sector político coqueteó con ellas, ni ellas lanzaron el pañuelo al suelo para ver quién lo recogía. Es más, de forma reiterada e inequívoca los líderes militares hicieron conocer su posición de respaldo al orden institucional.<sup>11</sup> Actuaciones así son un síntoma claro de cultura política democrática. En cambio, la irrupción de las fuerzas armadas venezolanas, en las mismas fechas, en la convulsa escena política de su país sería el contraejemplo.

Esta idea de que las élites políticas tienen mucha responsabilidad en el proceso democratizador de las fuerzas armadas en la región nos conduce a analizar la valoración que las élites parlamentarias tienen de éstas y, sobre todo, la confianza que les reportan (cuadro 4). En general la confianza es elevada y de tendencia creciente, aunque destaca en sen-

CUADRO 4

*Valoración y confianza de las élites parlamentarias en las fuerzas armadas*

Sistema político	Año	Confianza en las fuerzas armadas <sup>(1)</sup>	Valoración de las fuerzas armadas <sup>(2)</sup>
Bolivia	1993	—	3,55
	1997	43,3	3,31
	2002	36,7	2,91
Colombia	1998	52,8	2,81
	2002	80,2	4,07
Chile	1993	—	3,84
	1997	53,9	3,35
	2001	69,3	3,84
Ecuador	1996	—	4,76
	1998	65,2	4,00
	2002	28,8	3,35
El Salvador	1994	—	3,71
	1997	49,5	4,31
	2000	66,4	4,24
	2003	68,8	4,28
Guatemala	1995	33,3	3,01
	2000	25,4	2,29
	2004	18,1	2,31
Honduras	1994	—	3,14
	1997	23,9	3,24
	2001	36,6	3,22
México	1994	—	3,97
	1997	60,5	3,14
	2000	76,4	3,76
	2003	73,0	3,98
Nicaragua	1997	50,0	3,54
	2002	70,5	4,39
Paraguay	1993	—	2,90
	1998	38,4	3,52
	2003	29,2	2,88
Perú	1995	71,0	3,47
	2001	74,3	2,21
Rep. Dominicana	1994	—	3,93
	1998	74,9	4,00
	2002	70,7	3,43

CUADRO 4 (continuación)

Sistema político	Año	Confianza en las fuerzas armadas <sup>(1)</sup>	Valoración de las fuerzas armadas <sup>(2)</sup>
Uruguay	1995	—	3,54
	2000	50,2	3,23
	2005	54,0	2,98
Venezuela	1993	—	3,40
	2000	62,7	3,59
Media	1993/2005	51,8	3,41

(1) Porcentajes agregados de las respuestas mucha y bastante confianza.

(2) Escala de 1 a 5. 1 muy negativa y 5 muy positiva.

FUENTE: Instituto Universitario de Iberoamérica (2005), *Datos de opinión de élites parlamentarias latinoamericanas*, Universidad de Salamanca.

tido contrario el caso de Ecuador, en donde ésta se ha debilitado drásticamente en apenas cuatro años. Igualmente los casos de Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay muestran valores escasos de confianza. Perú es un caso extraño, puesto que las élites confían en sus fuerzas armadas y en cambio las suspenden al valorarlas, situación parecida que se da en Uruguay, aunque no tan acusada. En Bolivia, Guatemala y Paraguay se dibuja el peor de los escenarios porque a una escasa confianza se une una baja valoración del ejército.

Tal y como sostiene Rovira Mas (1996) al referirse al control civil de los ejércitos, hay que distinguir entre la faceta objetiva y la subjetiva. Así, la dimensión objetiva, la articulación de un marco normativo democrático está profusamente generado; pero en cambio la vertiente subjetiva, que la sociedad haya generado capacidad, institucionalmente localizada, de control y que la jerarquía militar haya atesorado y asimilado experiencia en la subordinación, legalmente sancionada, está lejos de alcanzarse en algunos países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Dávila y Chávez (2003) analizan cuatro países andinos (Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela) y creen que la institucionalización, entendida como integración de las fuerzas armadas en el entramado institucional como una administración apartidista, carente de autonomía y por tanto sometida formal y efectivamente a la supremacía civil, está lejos de ser una realidad nítida. Hay países que viven un divorcio entre lo que sus leyes nacionales de defensa proclaman y el devenir diario de sus ejércitos.

El momento actual, como nos ha advertido Moskos, es de redefinición sobre todo de sus misiones; y ante ese nuevo escenario hay que determinar los límites a la participación de las fuerzas armadas y de los riesgos que entraña la expansión de su actividad (Pion-Berlin, 2003). Así, las misiones que pueden desempeñar los ejércitos responden a los criterios de seguridad (riesgos al orden interno) y desarrollo (catástrofes y calamidades). Resultan en cambio muy conflictivas las actuaciones amparadas en la gobernabilidad; es decir, aquellas en las que actúan para resolver crisis de debilidad de las instituciones patrias. Por ello, se insiste en que las fuerzas armadas no deben actuar ni por libre iniciativa ni bajo parámetros ideológicos por ellas establecidos. Sus límites serían por tanto 1) estar siempre bajo la autoridad de un civil que ejerce de responsable político y 2) estar siempre motivada su intervención en razones de índole práctico. Las fuerzas armadas no son, aunque lo han sido, poder político. Son únicamente administración y, como tales, un recurso con el que desarrollar los cometidos que el poder político determine. Por eso la expansión de las nuevas misiones de las fuerzas armadas siempre debe girar hacia el eje horizontal, hacia la sociedad, con las misiones no defensivas y, lógicamente, les ha de estar vetada la expansión hacia el eje vertical, hacia el poder político. Nunca deben ser parte activa del proceso de toma de decisiones. Las fuerzas armadas son *decision-takers* y no *decision-makers*.

## 2. Las fuerzas armadas latinoamericanas: de decisor político a Administración militar

¿Qué problemas existen hoy en la región para alcanzar la plena democratización, objetiva y subjetiva, de las fuerzas armadas; para convertirlas en administración pública y alejarlas definitivamente del proceso político sometiéndolas, como el resto de las administraciones, a la supremacía civil? Principalmente que, sin participar directamente en el poder político, han alcanzado nuevos medios de acceso al poder, aparentemente democráticos. De hecho se han creado ámbitos de dominio que les dotan de una autonomía que es impropia de sistemas políticos democráticos. Así por ejemplo, controlan los servicios de inteligencia sin estar bajo la autoridad de un responsable político, manejan recursos finan-

cieros propios encargándose por ejemplo de la compraventa de armamento, incluso tienen la titularidad de empresas con regímenes fiscales *ad hoc* y mantienen ciertos privilegios, señales de antaño. La perversidad del nuevo escenario radica en que existe una especie de pacto tácito consistente en que a cambio de que los militares acepten el poder civil, gobernantes y sociedad civil no intervengan en cuestiones militares.

Un síntoma preocupante en la región es la ausencia en varios países de control parlamentario, así como de civiles expertos capaces de gestionar estos temas; no hay *thinks tanks* suficientes (Garreta, 2001). Así por ejemplo, en Centroamérica (Pérez y Córdova, 2003: 14) las fuerzas armadas ni son fiscalizadas por los Parlamentos, ni existen prácticamente políticos civiles al frente o en puestos clave de la política de defensa y por lo tanto, la política de Seguridad y Defensa es dirigida por ellos mismos. Este paradigma de autodirección es muy acusado en Guatemala. Por ello, la creación de comisiones parlamentarias de Defensa ha sido y será un gran acierto.

Por otro lado existe una necesidad urgente de desmilitarizar la conciencia ciudadana ante la inseguridad. Es un hecho incontrovertible que las actuales amenazas en la región están muy vinculadas al orden público. Incluso hay varios países como Paraguay en los que no existe diferenciación nítida entre ejército y policía. En cambio, seguridad externa e interna se deben deslindar. Es una urgencia sin paliativos. De hecho, fue uno de los principales logros de la Constitución española de 1978 (Fernández, 2004; Suárez Pertierra, 2003) y una de las principales transformaciones a que se vio obligada la transición española. Además, estamos en un momento internacional en que los conceptos de seguridad externa e interna están cambiando. Hoy ya no hablamos de seguridad estatal, de la defensa de los Estados, gobiernos, soberanía y territorios. Hoy hablamos de seguridad humana, de la búsqueda de condiciones que permitan desarrollarse libremente a los ciudadanos, «desarrollo personal, social y familiar en paz, libertad y democracia» (Diamint, 1998). Bajo este nuevo paradigma, la seguridad internacional implica la necesidad de que la ONU tome medidas para evitar los quebrantamientos a la paz. Por otro lado, dentro de los Estados la seguridad pública ya no es sólo orden público, sino que se trata de defender las libertades de los ciudadanos. No se trata de crear instituciones contra la ciudadanía, sino a su servicio. La complejidad se incrementa por la tendencia de los gobernantes a involucrar a las fuerzas armadas en la solución a las nuevas amenazas a la se-

guridad. Es el caso de México con el narcotráfico y la seguridad pública (Tirado, 2001) o la impunidad que viven las fuerzas armadas en Honduras ante la falta de definición de su nuevo rol y la persistencia de la corrupción o las violaciones de derechos de los ciudadanos (Castellanos, 2002) o la equiparación que se hace en la zona andina del indígena como un terrorista y no como un ciudadano con iguales derechos y obligaciones.

En definitiva, permitir parcelas de poder político autónomo a los militares, no deslindar nítidamente la seguridad estatal de la seguridad pública o atribuir a las fuerzas armadas nuevas misiones que por su naturaleza deberían de ser encargadas a la policía y gestionadas por un ministerio de Interior y no por uno de Defensa, puede hacer vulnerable la idea de supremacía civil. Pero sin duda uno de los retos indispensables para poder culminar con garantías el proceso democratizador de las fuerzas armadas es fortalecer la fluidez de las relaciones civiles-militares asentadas en una ciudadanía con cultura política democrática y en unos ejércitos, igualmente demócratas, que acepten sin contraprestaciones torcidas la dirección política de las políticas de seguridad y defensa.

### 3. Relaciones civiles-militares en Europa: dos mundos, dos pautas valorativas

Conocido el nivel de democracia en la región latinoamericana y analizada la inconclusa culminación de la consolidación democrática por parte de las fuerzas armadas de estos sistemas políticos es el momento, tal y como dijimos, de presentar las diferencias que en el terreno de los valores presentan civiles y militares en Europa (cuadro 5), con el fin de invitar a la realización de análisis similares en la zona y de mostrar qué códigos de valores persisten en la diferencia.

La primera cuestión que uno percibe al analizar los datos de ese estudio es la importante coincidencia que existe entre ambos mundos en la determinación de los valores que esperan inculcar en sus hijos (cuadro 5). Igualmente coinciden al precisar las cualidades que estiman más importantes en la milicia. El resultado de ambas coincidencias también supone que ambos colectivos crean que los valores civiles y militares, en línea con los planteamientos de Huntington, son y deban ser distintos.

CUADRO 5

*Relación de los 10 valores principales para hijos y militares en Europa*

	Opinión estudiantes* Cualidades para la educación de sus hijos	Opinión cadetes* Cualidades para los militares	Opinión estudiantes* Cualidades para los militares	Opinión cadetes* Cualidades para los militares
1.º	<u>Responsabilidad</u>	<u>Responsabilidad</u>	Disciplina	Responsabilidad
2.º	Honestidad	<u>Honestidad</u>	Responsabilidad	Disciplina
3.º	Apertura de mente	<u>Autocontrol</u>	Espíritu de equipo	Espíritu de equipo
4.º	<i>Tolerancia</i>	Apertura de mente	<i>Obediencia</i>	Camaradería
5.º	Iniciativa	<b>Honor</b>	Lealtad	Lealtad
6.º	Creatividad	Iniciativa	Autocontrol	<b>Honestidad</b>
7.º	<u>Autocontrol</u>	<u>Determinación</u>	Rectitud	Honor
8.º	<i>Espíritu de igualdad</i>	Creatividad	Honor	Determinación
9.º	<u>Determinación</u>	<u>Lealtad</u>	Camaradería	Autocontrol
10.º	<u>Lealtad</u>	<b>Camaradería</b>	Determinación	Rectitud

\*Hemos elaborado el *ranking* computando únicamente las respuestas que han calificado el valor como muy importante.

Cursiva: características que sólo reflejan los estudiantes.

Negrita: características que sólo reflejan los militares.

Subrayado: características coincidentes entre hijos y militares.

FUENTE: proyecto *The Cultural Gap* de ERGOMAS (véase la nota 5). Elaboración propia.

No obstante la similitud, en relación con los hijos, la principal diferencia estriba en que los universitarios confieren un lugar destacado a la tolerancia y atribuyen también importancia a la igualdad, elementos ambos que no precisan del militar y los cadetes ni lo priorizan para sus hijos ni para ellos. En sentido contrario, los cadetes ven en el honor y en la camaradería dos valores básicos para ellos y también para sus hijos, mientras que los universitarios sí que los consideran importantes para la formación de un militar, pero no para sus hijos. Hay cuatro valores que ambos desean para sus hijos y que también entienden que son importantes para los militares: la responsabilidad, el autocontrol, la determinación y la lealtad.

La relación de las diez cualidades que civiles y militares consideran principales en un militar es prácticamente idéntica. Futuras élites civiles y militares se han referido a los mismos valores y únicamente encontramos diferencias de matiz en cuanto a la posición más o menos relevante que ocupan en el *ranking*. Así, por ejemplo, los cadetes ubican la camaradería como cuarto valor y los universitarios como noveno o la rectitud es el décimo valor para los cadetes y para los universitarios el sexto. Existen no obstante dos valores no coincidentes; así, para los universitarios la obediencia es muy importante en la formación de un militar y para

éstos no figura entre los diez principales. Y justo al contrario ocurre con la honestidad, importante para los militares e inexistente en la escala surgida de los universitarios.

Por otro lado, la apertura de mente, la creatividad, la iniciativa y la creatividad son valores que civiles y militares creen básicos en la educación de sus hijos; pero que, en cambio, no consideran importantes como cualidades militares. Entre las futuras élites civiles ocurre lo mismo con la honestidad, tolerancia y espíritu de igualdad. En sentido contrario, ambos colectivos coinciden en que la disciplina, el espíritu de equipo, y la rectitud son valores importantes en un militar e irrelevantes en la educación de sus vástagos. A esta lista los universitarios añaden la obediencia, el honor y la camaradería.

En definitiva, existe una gran coincidencia entre los militares y los civiles en la consideración de lo que entienden como valores principales que desean para sus hijos y valores que esperan en un militar, con el matiz de que los militares coinciden con los que desean para sus hijos en siete de los diez valores. De estas coincidencias se infiere la consideración de que los valores y cualidades que han de caracterizar a ambos mundos son divergentes. Pero en cambio, un 73% de los universitarios considera que civiles y militares deben compartir los valores básicos y la mitad piensa que los militares deben ser un reflejo de las clases y grupos étnicos de su sociedad. Es decir, las futuras élites civiles describen una relación de los mundos civil y militar como nos narró Huntington, diferentes y necesariamente diferentes; mientras que muestran deseo, en línea con Janowitz, de que ambos mundos confluyan en beneficio del sistema político. Idéntica es la respuesta de los cadetes (78%); pero cuatro de cada diez no creen que esa vía de entendimiento en las relaciones civiles-militares pase porque las fuerzas armadas se conviertan en un espejo de la diversidad étnico-cultural.

En definitiva, esta paradoja entre el «ser» y el «deber ser» es evidente. Unos y otros, al ser cuestionados de forma genérica sobre la conveniencia o no de compartir valores, se inclinan sin duda por la convergencia de ambos mundos. Todos son ciudadanos de la misma sociedad y por tanto han de compartir valores socializados. Pero al hacerles pasar de los grandes postulados a la concreción, al preguntarles por lo que desean para sus hijos, lejos de los postulados de convergencia de Janowitz, las futuras élites españolas desean que los dos mundos —civiles y militares— no compartan valores. Los cadetes no desean que sus hijos vivan el

aislamiento social que ellos, en razón de su profesión, viven, y por ello desean inculcarles unos valores que, sin desdeñar referencias puntuales muy arraigadas en su mundo, están más cerca de lo que la sociedad española considera prioritario. En definitiva, quedan claras dos ideas: 1) civiles y militares coinciden en cuanto a los valores principales que quieren para sus hijos y para los militares y 2) tanto civiles como militares no desean que esos valores sean coincidentes.

#### 4. Nuevos riesgos, nuevas amenazas y nuevas misiones en Europa

A estas alturas resulta una obviedad afirmar que el escenario internacional esta cambiando drásticamente; pero es así. Han cambiado las amenazas, los potenciales enemigos, los riesgos y, lógicamente, las estrategias de respuesta. Latinoamérica no es ajena a todo este avatar. Es indiscutible que cuenta con sus propios problemas regionales, pero no vive en un mundo aislado y muchas de las nuevas amenazas están presentes en las agendas gubernamentales. El estudio de ERGOMAS para Europa *The Cultural Gap*<sup>12</sup> ha ahondado también en esta línea y los resultados obtenidos pueden ser un espejo en el que mirarse desde la otra orilla del océano.

A principios del presente siglo, un grupo de expertos designados por Kofi Annan determinó que las principales amenazas mundiales para un futuro inmediato son: 1) de orden económico y social —especialmente derivadas de situación de pobreza—, 2) los conflictos entre Estados, 3) la proliferación de armas de destrucción masiva, 4) el terrorismo y 5) la criminalidad transnacional organizada. El reciente documento estratégico de la Unión Europea<sup>13</sup> *Una Europa más unida en un mundo mejor*, de modo muy similar al documento de Naciones Unidas, determina como principales amenazas para Europa: 1) el terrorismo, 2) la proliferación de armas destrucción masiva, 3) los conflictos regionales, 4) la descomposición de Estados —los Estados fallidos— y 5) la delincuencia organizada. Para hacer frente a las mismas la Unión Europea postula como objetivos estratégicos:

- 1) Enfrentarse a las amenazas, pero siendo conscientes de que, a diferencia de antaño, ninguna de las actuales amenazas es mera-

mente militar y cada una requiere una combinación de instrumentos de toda índole.

- 2) Crear seguridad en los países vecinos, en especial en los del área mediterránea, en los del Cáucaso sur y en el mundo árabe. La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta y la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados.
- 3) Enfatizar un orden internacional basado en multilateralismo eficaz. Para ello hay que a) fortalecer las Naciones Unidas, b) apostar por una sociedad internacional más fuerte con instituciones internacionales basadas en el derecho que sean respetadas y funcionen; así como, c) fortalecer las organizaciones regionales.

Estos objetivos estratégicos obligan a la UE a ser *más activa, más capaz, más coherente y más colaboradora*. Para incrementar la *actividad* es imprescindible tener capacidad de intervención temprana y rápida y, en caso necesario, contundente. Para crecer en *capacidad* se plantea la necesidad de crear una Agencia Europea de Defensa, así como ejércitos más móviles, flexibles, con más recursos y más eficaces; dotarse de un mayor volumen de recursos civiles para los escenarios posconflicto; ampliar la colaboración y cooperación entre los servicios de inteligencia para medir certeramente el alcance de las amenazas y ampliar la gama de misiones en las que la UE participa. La *coherencia* crece si los conflictos son abordados en clave regional y si se coordinan las políticas estatales de Interior y Justicia para perseguir la criminalidad materializada y la potencial. Indudablemente una política exterior y de seguridad común, así como una política de seguridad y defensa conjunta no sólo es lo más coherente, sino que nos hace más fuertes. Pero la *colaboración* debe saltar las fronteras europeas puesto que las amenazas son compartidas y, por tanto, la cooperación internacional un imperativo. Por ello la UE se impone la obligación de mantener una colaboración estrecha con todos:<sup>14</sup> USA, Rusia, Oriente Próximo, África, Latinoamérica y Asia.

Las futuras élites civiles y militares de ocho países de la Europa de los veinticinco (Alemania, Eslovenia, España, Francia, Holanda, Italia, Polonia y Suecia) de otros cuatro países europeos (Bulgaria, Rumanía, Suiza y Turquía) y de la República Surafricana han juzgado como principales amenazas:<sup>15</sup> 1) el crimen organizado, 2) el tráfico internacional de

drogas, 3) el terrorismo en nuestro país y 4) un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales (agua, petróleo, etc.). Para las futuras élites militares la inmigración masiva de terceros países es también una amenaza importante, no así para las futuras élites civiles. Algo que se produce de modo idéntico, pero en sentido contrario, con los problemas medioambientales como la polución o la contaminación del agua.

Si analizamos las amenazas por sexos la única variación destacable se produce en el temor a una guerra nuclear accidental considerada como amenaza muy importante por una cuarta parte de las mujeres, así como los problemas medioambientales que también preocupan profundamente a un tercio de las mujeres. Respecto a esta última amenaza vinculada a fenómenos de calentamiento global del planeta se observa también cómo es casi irrelevante para la extrema derecha (18% muy importante), pero que va creciendo progresivamente de derecha a izquierda hasta llegar a ser una preocupación esencial para el 43% de los encuestados autoubicados en la extrema izquierda. Los alumnos de extrema derecha, en cambio, destacan por la importancia que más de la mitad atribuye a la inmigración masiva de terceros países.

El factor religioso nos introduce otra variable importante de análisis, puesto que destaca sobremanera la cantidad de amenazas que perciben por encima del resto de las religiones los ortodoxos y los musulmanes. No obstante, el hecho de que los ortodoxos sean fundamentalmente búlgaros y rumanos y los musulmanes turcos introduce un importante factor geográfico que puede ser tan explicativo o más que el hecho religioso por sí solo. Así las cosas, para los ortodoxos son amenazas consideradas muy importantes y muy por encima de la percepción del resto de los grupos religiosos el crimen organizado (63%) el tráfico internacional de drogas (61%), el terrorismo en nuestro país (58%), un ataque militar de un país extranjero (55%), una guerra nuclear accidental (48%), un conflicto armado sobre el control de materias primas (42%), la proliferación de armas de destrucción masiva (42%), una guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales (40%) y el chantaje nuclear de países del Tercer Mundo (26%). Desde el mundo musulmán destacan en su catalogación de muy importantes respecto al resto de religiones el terrorismo (62%), un conflicto armado por el control de materias primas (42%), un conflicto armado en Oriente Medio (36%) y una guerra nuclear accidental (30%).

En un estudio de estas características resulta imprescindible abor-

dar el análisis de los datos por países. En primer lugar porque las medias globales tapan las peculiaridades propias de cada país, por ello no todas las realidades han de ser idénticas; pero además se da la circunstancia de que el número de encuestados por país ni ha sido parejo ni ha obedecido a lógica alguna vinculada con el peso poblacional de cada país sobre el total de los habitantes,<sup>16</sup> ni tampoco existe una misma proporción entre el porcentaje de futuras élites civiles y militares estudiadas.<sup>17</sup> En definitiva, el estudio por país del *gap* civil-militar no sólo es aconsejable, sino imprescindible.

Así las cosas, el análisis civil-militar por países nos muestra cómo el crimen organizado y el tráfico internacional de drogas son percibidos como amenazas por todos los universitarios de todos los países excepto los españoles y los eslovenos, que no lo perciben como amenaza principal (véase el cuadro 6). Además de estas amenazas, los universitarios de Bulgaria, Francia, Italia, Holanda, Polonia, Suecia y Suiza consideran también una amenaza los problemas medioambientales, algo que también estiman los eslovenos sin hacerlo con las dos primeras. En el caso de Bulgaria, Francia, Italia y Holanda también hay coincidencia además en la percepción del terrorismo como una amenaza. Este último problema también es amenazante para los universitarios alemanes, rumanos, surafricanos, españoles y turcos. A este último grupo se unen los eslovenos y los suizos en la consideración de un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales como una amenaza relevante.

Desde la óptica militar también el crimen organizado y el tráfico internacional de drogas son amenazas cruciales para todos los países con la excepción de Francia respecto del crimen organizado y España sobre ambos temas (cuadro 7). Junto con estos problemas aparece el terrorismo en Bulgaria, Turquía, Rumanía, Suráfrica, Suecia e Italia; y en estos tres últimos también hay coincidencia en la percepción como amenaza de la inmigración masiva desde terceros países. Sin estas coincidencias globales, el terrorismo y la inmigración son también amenazantes para Francia y España. Y la inmigración para Holanda, Eslovenia y Suiza. Por último, alemanes, polacos, eslovenos, españoles suizos y turcos estiman como amenaza latente un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales.

La confrontación civil-militar (cuadro 8) nos advierte que no existe ningún país en el que las amenazas de sus futuras élites civiles y militares coincidan, si bien los alemanes, italianos, surafricanos, turcos y sui-

CUADRO 6  
*Principales amenazas a la seguridad para los universitarios (% muy importante)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Inmigración masiva de terceros países	17	11	14	43	20	17	9	9	49	15	9	16	12
Terrorismo en nuestro país	41	42	20	46	23	6	68	15	33	67	17	2	74
Tráfico internacional de drogas	68	38	14	33	35	43	61	10	50	20	22	23	39
Crimen organizado	66	27	24	43	36	58	66	24	63	24	32	21	52
Problemas medioambientales como la polución o la contaminación del agua	46	44	14	17	26	46	41	22	31	20	26	35	33
La posible participación indirecta en una guerra civil	25	21	0	6	5	8	26	10	17	18	7	3	27
Un conflicto armado entre países africanos con quienes tenemos relaciones de cooperación	2	19	1	5	1	6	10	2	20	7	3	4	8
Un conflicto armado en Oriente Medio	7	25	12	14	17	20	20	4	16	19	12	10	31
Ataques contra redes de ordenadores	19	13	23	14	22	17	37	16	24	11	20	19	16
Chantaje nuclear de países del Tercer Mundo	9	10	2	5	5	7	43	5	13	12	9	5	25
Guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales	24	11	5	7	9	3	55	16	20	24	11	6	32

CUADRO 6 (continuación)  
*Principales amenazas a la seguridad para los universitarios (% muy importante)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumania	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Un conflicto armado entre países asiáticos	9	2	2	10	6	3	11	2	10	7	3	4	16
Proliferación de armas de destrucción masiva	33	21	13	13	15	19	54	13	16	22	18	15	37
Una guerra nuclear accidental	41	10	3	5	18	12	60	16	22	25	11	7	37
Un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales (agua, petróleo, etc.)	35	21	25	10	22	16	58	20	33	29	9	24	41
Un ataque militar de un país extranjero	39	28	4	6	13	6	66	19	29	28	9	3	38

\*Casilla en gris claro: los cinco primeros. Casilla en gris oscuro: los que sin estar entre los cinco primeros en su país, están por encima del 50%.  
 FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 7  
*Principales amenazas a la seguridad para los cadetes (% muy importante)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Inmigración masiva de terceros países	13	48	17	42	22	18	14	14	73	28	22	48	15
Terrorismo en nuestro país	37	43	15	42	19	15	66	9	36	76	21	1	63
Tráfico internacional de drogas	57	43	21	28	44	44	69	14	55	14	32	41	32
Crimen organizado	52	22	29	50	28	56	73	31	64	20	46	31	51
Problemas medioambientales como la polución o la contaminación del agua	13	33	15	10	19	29	51	26	29	15	18	16	16
La posible participación indirecta en una guerra civil	14	14	2	2	4	10	35	0	32	9	3	0	17
Un conflicto armado entre países africanos con quienes tenemos relaciones de cooperación	7	34	2	1	3	2	6	0	38	4	6	4	2
Un conflicto armado en Oriente Medio	17	35	8	15	22	21	15	0	20	12	17	11	45
Ataques contra redes de ordenadores	7	22	23	3	24	28	25	6	28	7	33	43	15
Chantaje nuclear de países del Tercer Mundo	20	5	7	2	7	10	35	0	27	11	6	1	12
Guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales	30	6	5	1	13	11	61	0	21	14	10	4	17

CUADRO 7 (continuación)  
Principales amenazas a la seguridad para los cadetes (% muy importante)

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Un conflicto armado entre países asiáticos	10	5	2	6	6	7	9	0	14	4	4	2	13
Proliferación de armas de destrucción masiva	33	25	24	14	12	24	57	6	15	22	11	13	18
Una guerra nuclear accidental	27	6	4	3	12	18	57	3	24	18	9	0	18
Un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales (agua, petróleo, etc.)	10	31	21	6	16	35	47	9	36	21	20	25	48
Un ataque militar de un país extranjero	33	8	6	5	8	21	72	3	26	29	9	0	28

\*Casilla en gris claro: los cinco primeros. Casilla en gris oscuro: los que sin estar entre los cinco primeros en su país, están por encima del 50%. FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 8  
*Comparación de las principales amenazas a la seguridad para los universitarios y los cadetes*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Inmigración masiva de terceros países		■		■	■			■	■	■	■	■	
Terrorismo en nuestro país			■	■	■		■		■	■	■	■	
Tráfico internacional de drogas								■	■	■	■	■	
Crimen organizado		■								■			
Problemas medioambientales como la polución o la contaminación del agua	■	■		■	■	■		■				■	
La posible participación indirecta en una guerra civil													
Un conflicto armado entre países africanos con quienes tenemos relaciones de cooperación	■	■							■				
Un conflicto armado en Oriente Medio	■	■		■									■
Ataques contra redes de ordenadores												■	
Chantaje nuclear de países del Tercer Mundo													
Guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales							■						

CUADRO 8 (continuación)  
*Comparación de las principales amenazas a la seguridad para los universitarios y los cadetes*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Un conflicto armado entre países asiáticos													
Proliferación de armas de destrucción masiva	■		■							■	■		
Una guerra nuclear accidental							■						
Un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales (agua, petróleo, etc.)						■			■				
Un ataque militar de un país extranjero	■												■

\* ■ coincidencia entre civiles y militares. ■ preferencia civil. ■ preferencia militar.  
 FUENTE: elaboración propia

zos sólo muestran una divergencia. Por otro lado, los franceses son los que mayor brecha presentan con tres diferencias. También queda claro que el crimen organizado es una amenaza global —excepción hecha de los militares españoles y franceses— y que el tráfico internacional de drogas es también unánime —excepción de cadetes españoles y de universitarios eslovenos y españoles—. El terrorismo lo es también en civiles, militares o ambos, salvo en Polonia, Eslovenia y Suiza. Finalmente, la inmigración es una amenaza fundamentalmente para los militares y los problemas medioambientales lo son para los civiles.

Conocidas las principales amenazas es oportuno preguntarse por la adecuación que para determinadas funciones, algunas vinculadas a las amenazas propuestas, creen las futuras élites civiles y militares que presentan los militares.<sup>18</sup> Así, en los cuadros 9 y 10 globalmente concebidos, se observa una identidad absoluta entre civiles y militares en la prioridad asignada a la adecuación de los militares para 1) defender a nuestro país, 2) proveer auxilio en una catástrofe, 3) participar en misiones de salvaguarda de la paz, 4) proporcionar ayuda humanitaria en el extranjero y 5) luchar contra el terrorismo.

Tanto la defensa del país, como la lucha contra el terrorismo son dos misiones, una tradicional y otra novedosa, que responden sin ambages al perfil de combate atribuible a un ejército. En cambio, las otras tres misiones en las que mayoritariamente se considera adecuado al ejército responden a las nuevas funciones que están suplantando la tradicional función defensiva: proporcionar ayuda en catástrofes, proporcionar ayuda humanitaria en el exterior y participar en misiones de mantenimiento de la paz. Que los cadetes apoyen el empleo del aparato militar para operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda en catástrofes indica que éstos han asumido, con menor resistencia que sus mandos (Martínez, 2000), la redefinición de sus funciones que el desafío que las nuevas amenazas les plantea y que serán compatibles con su misión más clásica.<sup>19</sup> No olvidemos que las operaciones de paz: 1) refuerzan la supremacía civil porque las tropas son enviadas por sus respectivos gobiernos, en algunos casos incluso con la aquiescencia de sus Parlamentos, 2) legitima a los militares porque les da el respaldo de sus compatriotas como así demuestra la mejor valoración que de los mismos se tiene desde la opinión pública tras su participación en este tipo de actividades<sup>20</sup> y 3) les obliga a trabajar con otros militares, ciudadanos de otros países, lo cual les socializa al tiempo que abre nuevas perspectivas de colaboración europea.

Al margen de la homogeneidad de las respuestas de civiles y militares, resalta, pero no sorprende, que las respuestas de los cadetes sobre su adecuación a cualquier función son siempre mucho más intensas. Sin embargo, hay tres excepciones a esta regla: proveer ayuda humanitaria en el extranjero, combatir el tráfico de drogas y contribuir a la protección del medio ambiente. Es sintomático que estas tres funciones son las únicas en las que la intensidad de la respuesta de las mujeres sobre la adecuación militar a tales empeños es considerablemente mayor que la de los varones.

Según la ideología, proveer ayuda humanitaria en el extranjero es una función que recibe más apoyo por los encuestados de izquierda (del 34% de adecuación en la extrema derecha al 68% en la extrema izquierda), algo que también ocurre con contribuir a la protección del medio ambiente. En cambio, son funciones que caminan en sentido contrario y crecen de izquierda a derecha defender a nuestro país (de 60 a 95%), participar en misiones de combate (de 13 a 41%), prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva (de 36 a 57%), luchar contra el terrorismo (de 37 a 52%) y participar en misiones de imposición de la paz (de 17 a 31%). Hay dos funciones que son muy valoradas sólo por la extrema derecha: tratar desórdenes dentro de nuestro país (65%) y controlar la inmigración masiva de países extranjeros (53%).

Desde la vertiente religiosa los ortodoxos otorgan una adecuación mayor que el resto de las opciones religiosas a prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva (59%) y combatir el tráfico de drogas (54%). Junto con los musulmanes y en consonancia con la intensidad con que perciben la amenaza, también destaca su alta valoración de la adecuación para luchar contra el terrorismo (70% ortodoxos y 74% musulmanes). Respecto a los musulmanes, destaca en sentido contrario la escasa adecuación que atribuyen al ejército para proveer auxilio en una catástrofe (35%) y aportar ayuda humanitaria en el extranjero (32%). Radicalmente contraria es la postura de los protestantes (alemanes, suizos y suecos) que valoran mucho más que el resto de las identidades religiosas la participación en misiones de salvaguarda de la paz (65%).

El análisis por países de los universitarios (cuadro 9) muestra que la adecuación para la defensa de su país es unánime y en la capacidad de proveer auxilio en una catástrofe sólo los excluye Turquía. Por otro lado, Francia, Alemania, España y Suecia muestran una conformidad absoluta con las cinco principales funciones para las que los militares están ade-

cuados: 1) defender a nuestro país, 2) proveer auxilio en una catástrofe, 3) participar en misiones de salvaguarda de la paz, 4) proporcionar ayuda humanitaria en el extranjero y 5) luchar contra el terrorismo. Holanda, Polonia, Suráfrica y Suiza coinciden en cuatro de las cinco; los holandeses y los suizos no priorizan la lucha contra el terrorismo, los polacos la participación en misiones de salvaguarda de la paz y los sudafricanos en proveer ayuda humanitaria al extranjero. El resto de países coincide sólo en tres de estas cinco misiones para las que son adecuados los ejércitos.

Entre los cadetes (cuadro 10) la coincidencia es total para la defensa del país, la participación en misiones de salvaguarda de la paz, proveer auxilio ante una catástrofe y luchar contra el terrorismo —únicamente los suizos no creen adecuado el ejército para esta función—. Proveer ayuda humanitaria en el extranjero no es estimada como una función para la que está adecuado el ejército entre los cadetes de Bulgaria, Francia, Italia, Holanda, Suecia y Turquía. Los cadetes búlgaros, polacos y surafricanos, como ocurre con los universitarios de estos mismos países, consideran muy adecuado el ejército en más de un 50% en ocho y hasta nueve funciones de las doce propuestas.

La confrontación de la opinión de los civiles y los militares por países (cuadro 11) muestra como primer detalle relevante que alemanes y españoles tienen una coincidencia absoluta y únicamente Holanda y Suráfrica presenta dos diferencias. Es decir, existe una gran similitud en las respuestas que cadetes y universitarios ofrecen sobre la adecuación de los ejércitos ante determinadas funciones. Sí que se puede, no obstante, apuntar que los cadetes apoyan más la participación para misiones de salvaguarda de la paz, y los universitarios, en cambio, proveer ayuda humanitaria en el extranjero.

Sin duda el conocimiento de las entendidas por los encuestados como principales amenazas, así como de las tareas para los que se considera a los ejércitos más adecuados ayuda a comprender la relación resultante de las prioridades en política exterior<sup>21</sup> dado que los objetivos considerados prioritarios en política exterior tienen mucho que ver con los resultados de ambos parámetros (cuadro 12).

Existe una cierta similitud en la relación de objetivos de política exterior establecida por las futuras élites militares y por las civiles.<sup>22</sup> Así, la preservación de la paz mundial, la prevención de la propagación de armas de destrucción masiva, el mantenimiento de la seguridad exterior de sus países y la lucha contra el terrorismo son objetivos importantes en ambos

mundos, aunque con diferente orden e intensidad. Entre los cadetes todos los demás objetivos quedan por debajo del 50%, hasta el punto de que incluso su quinta prioridad «promover y defender los derechos humanos en otros países» siendo la séptima entre los universitarios alcanza entre éstos mayor porcentaje (45% entre los cadetes y 48% entre los universitarios). Para las futuras élites civiles combatir el hambre en el mundo, fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes en alimentación, inflación o energía y, el ya mencionado promover y defender los derechos humanos en otros países son asimismo objetivos relevantes en política exterior. Mientras la agenda de los cadetes es más corta y está centrada en temas duros de seguridad reactiva, la agenda de los universitarios es más amplia e integra temas de seguridad reactiva con contenidos de colaboración y desarrollo con terceros países que también implican seguridad preventiva. Esta más amplia gama tiene su origen en la diferente visión que se tiene según el tipo de estudios cursados. Así, por ejemplo, la lucha contra el terrorismo es, como en los cadetes, el tercer objetivo de los economistas; en cambio los juristas la relegan al sexto lugar y los politólogos al séptimo; o para los politólogos fomentar la cooperación internacional para resolver problemas es el segundo objetivo y los economistas lo ubican en sexto lugar por debajo del 50%, igual que promover y defender los derechos humanos en otros países es su quinto objetivo y los economistas lo llevan al séptimo lugar y también por debajo del 50%. Por último, es destacable el interés que tiene para los juristas el control de armas en el mundo (46%) o la importancia de que los politólogos confieren al fortalecimiento de las Naciones Unidas (40%).

El análisis por sexos de los datos muestra cómo los hombres adoptan unos valores similares a los cadetes y las mujeres más cercanos a los de los estudiantes; lo cual nos ratifica que el número de mujeres entre las futuras élites militares es escaso (representan el 12% de los cadetes que este estudio ha encuestado y el 50% de los universitarios). También se observa que los temas de colaboración y desarrollo con terceros países interesan más entre las mujeres. Así, ayudar a mejorar el estándar de vida en los países subdesarrollados es doce puntos más importante entre ellas;<sup>23</sup> combatir el hambre en el mundo<sup>24</sup> o promover y defender los derechos humanos en otros países,<sup>25</sup> nueve puntos; preservar la paz mundial,<sup>26</sup> ocho; fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes, seis. En cambio, fortalecer las Naciones Unidas,<sup>27</sup> fortalecer alianzas o acuerdos de seguridad y mantener la seguridad exterior de

CUADRO 9  
*Adecuación de las fuerzas armadas para misiones según los universitarios (% de muy adecuado)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Defender nuestro país	84	85	87	75	73	93	81	81	91	59	79	59	84
Participar en misiones de salvaguarda de la paz	44	77	57	41	51	38	28	36	56	58	70	40	38
Participar en misiones de apaciguamiento de la paz	12	28	17	15	20	15	11	6	28	13	26	10	16
Participar en misiones de combate	15	36	17	7	17	17	10	4	32	10	7	3	19
Proveer auxilio en una catástrofe	81	70	79	64	37	74	60	79	72	79	68	81	21
Proveer ayuda humanitaria en el extranjero	63	53	48	35	43	65	46	66	49	72	55	73	23
Tratar desórdenes dentro de nuestro país	64	43	26	45	38	53	33	30	56	28	36	21	28
Combatir el tráfico de drogas	74	32	7	52	22	58	52	34	60	26	15	16	18
Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva	60	28	19	53	28	66	54	36	56	43	33	17	34
Controlar la inmigración masiva de extranjeros	25	19	5	38	13	20	16	12	47	13	7	9	11
Luchar contra el terrorismo	68	51	28	66	35	71	64	34	61	53	42	17	74
Contribuir a la protección del medio ambiente	50	17	9	37	22	44	24	50	39	41	20	41	18

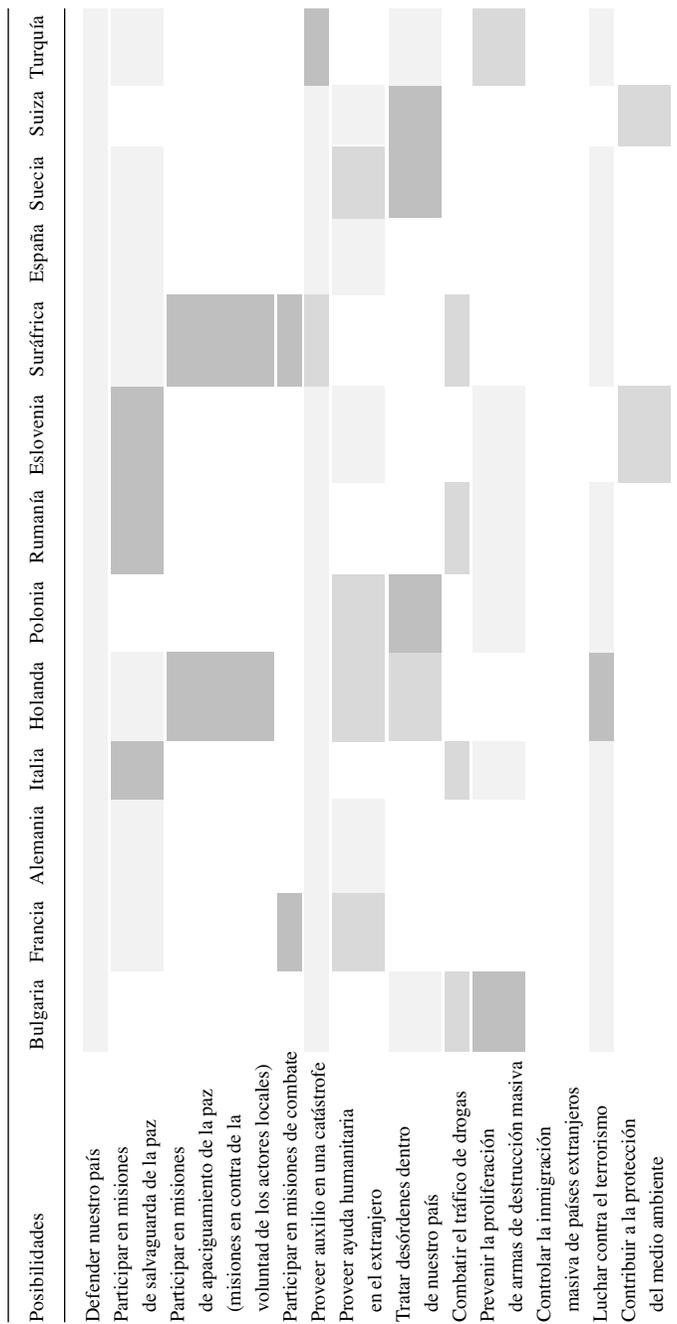
\*Casilla en gris claro: los cinco primeros. Casilla en gris oscuro: los que sin estar entre los cinco primeros en su país están por encima del 50%.  
 FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 10  
*Adecuación de las fuerzas armadas para misiones según los cadetes (% de muy adecuado)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Defender nuestro país	93	95	90	97	87	99	97	97	97	78	93	98	98
Participar en misiones de salvaguarda de la paz	53	64	64	75	72	55	53	46	71	70	79	57	56
Participar en misiones de apaciguamiento de la paz	10	38	28	38	50	24	27	17	66	33	56	12	25
Participar en misiones de combate	10	78	27	38	37	35	19	9	71	42	34	13	37
Proveer auxilio en una catástrofe	90	58	81	85	49	87	67	91	60	73	63	83	42
Proveer ayuda humanitaria en el extranjero	40	29	51	37	42	51	50	54	50	65	48	57	41
Tratar desórdenes dentro de nuestro país	70	30	17	55	31	66	39	34	49	44	59	40	49
Combatir el tráfico de drogas	60	24	9	44	22	57	44	21	47	23	27	8	10
Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva	70	47	24	69	46	77	66	43	60	45	47	14	20
Controlar la inmigración masiva de extranjeros	13	21	7	41	15	26	10	20	52	22	18	27	8
Luchar contra el terrorismo	60	61	32	82	52	80	82	49	66	54	62	28	75
Contribuir a la protección del medio ambiente	50	5	16	23	17	42	25	37	42	20	22	17	10

\*Casilla en gris claro: los cinco primeros. Casilla en gris oscuro: los que sin estar entre los cinco primeros en su país están por encima del 50%.  
 FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 11  
*Comparación de la adecuación de las fuerzas armadas para determinadas misiones entre los universitarios y los cadetes*



\* Civil: coincidencia entre civiles y militares. Militar: preferencia militar. Civil: preferencia civil. Militar: preferencia militar.  
 FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 12  
*Valoración de los objetivos en política exterior (% muy importante)*

Propuestas	Cadetes	Universitarios
Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países subdesarrollados	28	39
Control de las armas en el mundo	36	39
Combatir el hambre en el mundo	40	52
Fortalecer a las Naciones Unidas	34	34
Fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes tales como los alimentos, la inflación y la energía	41	52
Preservar la paz mundial	70	71
Prevenir la propagación de las armas de destrucción masiva	64	60
Promover y defender los derechos humanos en otros países	45	48
Ayudar a promover formas democráticas de gobierno en otras naciones	21	24
Fortalecer alianzas o acuerdos de seguridad regional (OTAN, por ejemplo)	32	26
Mantener la seguridad exterior de nuestro país	70	56
Luchar contra el terrorismo	67	55

FUENTE: elaboración propia.

nuestros países tienen entre 10 y 4 puntos menos de interés para las mujeres. Si analizamos por sexo y por la condición civil-militar destaca que las diferencias entre hombres y mujeres son más intensas entre los universitarios, pero que la variable sexo sólo provoca diferencias de intensidad en los objetivos que, como conjunto, fijan cadetes y universitarios. Así, si bien los universitarios coinciden con las universitarias en el *ranking* de objetivos de política exterior, sólo en tres objetivos su valoración supera el 50% (paz mundial, prevención proliferación armas destrucción masiva y seguridad exterior de sus países), algo que en las mujeres ocurre en siete objetivos.<sup>28</sup> Otro dato de interés es que la lucha contra el terrorismo, cuarto objetivo para los universitarios y tercero para los cadetes, es el segundo para las mujeres, sean éstas cadetes o universitarias —para los universitarios es el quinto objetivo y por debajo del 50%.

Desde el punto de vista religioso no existen variaciones sustanciales en la determinación de las prioridades en política exterior, pero destaca el hecho de que la lucha contra el terrorismo no es uno de los cinco objetivos principales entre los que declaran no pertenecer a ninguna religión y es en cambio la prioridad máxima para los musulmanes (75% muy importante). Si añadimos la vertiente civil-militar se agudizan ambos detalles entre los universitarios. Así, los universitarios ateos relegan la lucha contra el terrorismo al décimo lugar y los universitarios musulmanes, ilustrados del islam, tremendamente alejados de integristas islamistas, ubican como primer objetivo la lucha contra el terror con mayor intensidad incluso que los cadetes musulmanes. También destaca que los cadetes, protestantes, ortodoxos y ateos ubican en primer lugar la preservación de la paz mundial seguida del mantenimiento de la seguridad exterior de sus países y que cadetes católicos (21% italianos, 15% polacos, 14% españoles, 12% franceses) y musulmanes (96% turcos) se decantan por la lucha contra el terrorismo y la seguridad estatal externa. Sin duda, los ataques terroristas de diversa naturaleza padecidos en los países a los que pertenecen los cadetes católicos y musulmanes explican en gran medida la determinación de sus prioridades.

La variable ideológica también nos aporta matices puesto que combatir el hambre en el mundo es un objetivo preferencial para los encuestados de izquierda y extrema izquierda y no para el resto. En sentido contrario, la lucha contra el terrorismo no es prioritaria para los alumnos de izquierda y sobre todo para los de extrema izquierda y sí para el resto, hasta el punto de que preservar la paz mundial es el primer objetivo en todos los ámbitos excepto para los de extrema derecha, que lo relegan al cuarto lugar ubicando en primer termino la lucha contra el terrorismo (78%). De modo genérico también se observa que, salvo la lucha contra el terrorismo y el mantenimiento de la seguridad exterior del país, todas las alternativas propuestas decrecen en intensidad de izquierda a derecha. Fenómeno mucho más acusado en objetivos muy progresistas como la erradicación del hambre en el mundo, la defensa de los derechos humanos en otros países, la mejora del nivel de vida de los países subdesarrollados o ayudar a promover formas democráticas en terceros países. Estas apreciaciones no se modifican si la variable ideológica la cruzamos con la condición civil o militar del encuestado. Se observa que las distancias en la valoraciones de los objetivos entre militares de izquierda y derecha no son tan acusadas como entre los uni-

versitarios; pero aun así, se mantienen todas las inercias apuntando la única salvedad de que los militares autoubicados en la izquierda sitúan en los primeros lugares la seguridad dura (mantener la seguridad exterior de sus países y luchar contra el terrorismo), pero con porcentajes claramente inferiores a sus colegas de centro y derecha. Por otro lado, el fortalecimiento de alianzas o acuerdos de seguridad regional es un objetivo que entre los universitarios crece en intensidad en su valoración de izquierda a derecha.

En líneas generales el análisis de los cuadros 13 y 14 provoca la sensación de que las valoraciones de los universitarios son siempre más elevadas que las de los cadetes. Éstos últimos expresan sus preferencias de modo mucho más nítido y contundente. Podría decirse que tienen mucho más definido qué es prioritario y qué no. En cambio, para los universitarios parece que todo lo propuesto es relevante. Así, por regla general entre los universitarios la distancia de valoración entre todos los objetivos propuestos no es tan intensa como lo es entre los cadetes. Entre los universitarios todos los objetivos ofertados están más agrupados y, en cambio entre los cadetes hay más polarización valorativa entre los objetivos propuestos. Los cadetes, salvo en el caso de los alemanes, otorgan siempre una valoración superior al 70% a su primera opción y, salvo los búlgaros, rumanos, sudafricanos, suecos y suizos, a partir de su cuarta opción —holandeses y turcos desde la tercera— ya alcanzan valoraciones muy importante inferiores al 50%. En cambio, los universitarios conceden menos de un 70% de respuestas «muy importante» a su primer objetivo de política exterior Alemania, Italia, Holanda, Rumanía, Suráfrica y España; pero por otro lado, Bulgaria, Francia, Rumanía, Suráfrica, Suecia y Suiza tienen más de cinco objetivos a los que al menos un 50% les ha conferido la condición de muy importante.

Por otro lado, cabe inducir falta de criterio claro entre los universitarios de Suiza y Suecia, dado que todo lo presentado les ha resultado importante. Suiza repite esta inercia con sus cadetes, mientras que Rumanía es la antítesis de Suecia: sus cadetes lo ven todo crucial al tiempo que sus universitarios tienen más definido el criterio entre lo sustancial y el resto.

El análisis pormenorizado de las prioridades en política exterior descritas por los universitarios (cuadro 13) nos muestra alguna semejanza, pero una heterogeneidad mayor que la de los cadetes. Así, preservar

CUADRO 13  
*Prioridades de los universitarios sobre objetivos de política exterior (% de muy importante)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países subdesarrollados	28	30	15	51	31	17	45	21	42	43	51	87	31
Control de las armas en el mundo	44	51	35	34	10	28	47	28	32	46	28	78	29
Combatir el hambre en el mundo	50	47	29	50	38	48	47	43	54	58	58	92	46
Fortalecer las Naciones Unidas	22	35	31	37	23	16	20	25	36	33	50	77	10
Fomentar la cooperación internacional	58	70	35	41	43	43	56	47	68	49	47	89	44
Preservar la paz mundial	76	70	57	60	63	63	69	79	63	68	80	93	74
Prevenir propagación de armas de destrucción masiva	70	67	62	50	43	65	64	55	50	46	65	87	51
Promover y defender los derechos humanos en otros países	36	47	34	44	47	35	54	32	50	53	61	90	34
Ayudar a promover formas democráticas en otras naciones	12	11	8	19	15	15	22	9	32	30	35	68	17
Fortalecer alianzas o acuerdos de seguridad regional	39	21	19	14	26	34	38	12	35	19	17	42	19
Mantener la seguridad exterior de nuestro país	81	54	49	34	31	71	67	46	56	46	67	64	62
Luchar contra el terrorismo	64	57	40	58	30	55	57	30	52	66	63	67	73

Casilla en gris claro: los cinco primeros. Casilla en gris oscuro: los que sin estar entre los cinco primeros en su país están por encima del 50%.  
 FUENTE: elaboración propia.

CUADRO 14  
*Prioridades de los cadetes sobre objetivos de política exterior (% de muy importante)*

Posibilidades	Bulgaria	Francia	Alemania	Italia	Holanda	Polonia	Rumanía	Eslovenia	Suráfrica	España	Suecia	Suiza	Turquía
Ayudar a mejorar el estándar de vida en los países subdesarrollados	23	13	22	23	26	13	51	14	50	19	27	62	19
Control de las armas en el mundo	53	34	47	22	30	30	57	43	41	36	20	69	26
Combatir el hambre en el mundo	43	23	42	36	36	37	62	44	60	26	36	63	24
Fortalecer las Naciones Unidas	20	24	42	29	30	23	18	46	31	29	42	67	22
Fomentar la cooperación internacional	37	41	33	47	26	38	57	40	55	29	29	83	39
Preservar la paz mundial	93	67	50	62	71	73	91	77	55	67	78	88	59
Prevenir propagación armas de destrucción masiva	76	51	65	59	58	61	80	77	56	64	70	82	46
Promover y defender los derechos humanos en otros países	20	37	39	40	45	29	51	40	43	40	60	82	25
Ayudar a promover formas democráticas en otras naciones	0	8	15	16	17	19	10	14	40	19	27	60	16
Fortalecer alianzas o acuerdos de seguridad regional	33	24	15	24	30	42	46	35	48	31	24	58	38
Manejar la seguridad exterior de nuestro país	93	76	59	53	46	75	83	80	70	76	80	91	80
Luchar contra el terrorismo	80	72	46	72	50	60	76	60	53	88	69	89	76

Casilla en gris claro: los cinco primeros. Casilla en gris oscuro: los que sin estar entre los cinco primeros en su país están por encima del 50%. FUENTE: elaboración propia.

la paz mundial es el objetivo prioritario para la mayoría — para Bulgaria, Alemania y Suráfrica el segundo y para Polonia el tercero —, la lucha contra la proliferación de armas masivas está entre las tres primeras preferencias en Bulgaria, Francia, Alemania, Holanda, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Suecia; algo que sucede con la lucha contra el terrorismo en España, Italia y Turquía. La tradicional función militar de velar por la seguridad exterior del país aparece en los tres primeros puestos en Bulgaria, Alemania, Polonia, Rumanía, Suecia y Turquía.

Son muchos los países que ubican entre las tres primeras preferencias objetivos de solidaridad internacional. Es el caso de Francia, Eslovenia y Suráfrica con el objetivo de «fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes», o de Italia con el de «ayudar a mejorar el estándar de vida de los países subdesarrollados» o de Holanda y Suiza con «promover y defender los derechos humanos en otros países» o España y Suiza con «combatir el hambre en el mundo».

Sólo en cinco casos junto a la preservación de la paz mundial aparecen objetivos de política exterior vinculados a la seguridad. Es el caso de Bulgaria, Polonia, Rumanía y Suecia que priorizan el mantenimiento de la seguridad exterior de sus países y el control de armas de destrucción masiva. Y de Turquía, que al control del armamento añade la lucha contra el terrorismo. La ubicación geográfica de estos países puede ser una explicación para ese *ranking*.

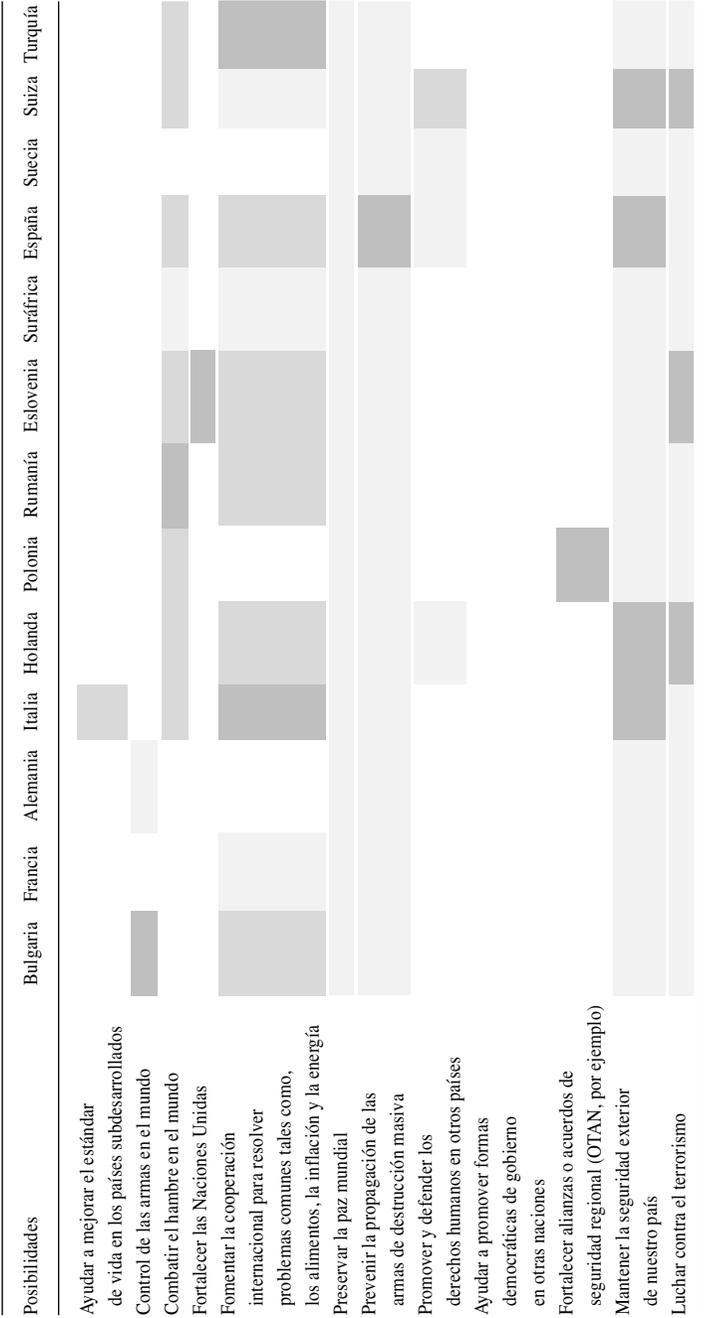
Por su parte, las valoraciones que en la definición de los objetivos de política exterior confieren los cadetes (cuadro 14) nos permiten también alguna conclusión comparativa. Así, cabe hablar de bastante homogeneidad puesto que, salvo en Alemania y en Suráfrica, en todos los demás países analizados aparecen entre los cinco primeros objetivos de política exterior estos cuatro: «preservar la paz mundial», «mantener la seguridad exterior de nuestro país», «luchar contra el terrorismo» y «prevenir la propagación de armas de destrucción masiva». Para la mayoría (Bulgaria, Francia, Polonia, Eslovenia, Suráfrica, Suecia, Suiza y Turquía) el peso de la tradicional función defensiva territorial de los ejércitos es determinante y optan por el mantenimiento de la seguridad exterior como principal objetivo de política exterior de sus países. España e Italia dan la prioridad a la lucha contra el terrorismo, Rumanía y Holanda a la preservación de la paz en el mundo y Alemania a la actuación contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Pero tanto Rumanía, como España y Alemania conceden el segundo lugar a la defensa exterior. Sólo

Italia y Holanda, aun considerando esa seguridad externa importante, no la ven crucial y la relegan al cuarto lugar con porcentajes mucho menos intensos que el resto.

Si agrupamos los países en torno a las tres primeras preferencias nos queda un grupo mayoritario que presenta matices en la tercera opción, una tipología formada sólo por dos países (Italia y Holanda) que relegan la defensa territorial y, por último, Suráfrica que en consonancia con el escenario geográfico en el que se desenvuelve antepone objetivos menos relevantes a ojos europeos. Así, para Bulgaria, Francia, España, Suiza y Turquía entre sus tres primeras preferencias figuran la seguridad exterior de sus países, el mantenimiento de la paz y la lucha contra el terrorismo; para Alemania, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Suecia la lucha contra el terrorismo no aparece entre los tres primeros y sí lo hace la lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Esa lucha contra la proliferación mundial de armas, la preservación de la paz y la lucha contra el terrorismo son los principales objetivos de cadetes italianos y holandeses. La seguridad exterior, la lucha contra el hambre en el mundo y la prevención para evitar la propagación de armas de destrucción son las prioridades exteriores de los surafricanos.

La comparación ya no entre países sino entre civiles y militares, país a país, nos puede ayudar a comprender las tradicionales distancias entre ambos mundos. Al confrontar país a país las cinco primeras preferencias en objetivos de política exterior de los universitarios con las cinco primeras de los cadetes, al margen del orden que ocupe cada preferencia, podemos configurar una tipología sobre el modelo de sintonía civil-militar (cuadro 15). Existiría sintonía selectiva total, intensa o limitada. La *total* supondría que civiles y militares se han inclinado en sus predilecciones en política exterior por los mismos cinco primeros objetivos. Es el caso de Francia, Alemania, Suráfrica y Suecia. La *intensa* se refiere a aquellos países en los que, dando igual el orden selectivo, al menos cuatro de los cinco primeros objetivos coinciden; se trata de Bulgaria, Rumanía, Polonia y Turquía. Por último, la sintonía *limitada* es la que surge en países en los que sólo hay coincidencia en tres objetivos: Italia, Holanda, Eslovenia, España y Suiza, países en los que la fractura cultural es, por tanto, la más intensa.

CUADRO 15  
*Coincidencia y divergencia entre cadetes y universitarios en sus prioridades en sus prioridades sobre objetivos de política exterior*



\* □ coincidencia entre civiles y militares. ■ preferencia civil. ■ preferencia militar.  
 FUENTE: elaboración propia.

## 5. Conclusión

Hemos analizado dos de las realidades. Por un lado, los avances democráticos latinoamericanos y lo acontecido en cuanto a la administración militar. Por otro lado, y con el objetivo de prever a la región latinoamericana sus futuros problemas, hemos reflexionado sobre las diferentes visiones que sobre seguridad, amenazas, riesgos y maneras de afrontarlas existen entre los civiles y los militares en Europa. En ambos ámbitos creo que se pueden concretar conclusiones claras. Respecto a la administración militar latinoamericana resulta evidente, como ya dijimos, que permitir parcelas de poder político autónomo a los militares, no deslindar nítidamente la seguridad estatal de la seguridad pública o atribuir a las fuerzas armadas nuevas misiones que por su naturaleza deberían de ser encargadas a la policía y gestionadas por un ministerio de Interior y no por uno de Defensa, puede hacer vulnerable la idea de supremacía civil. Pero sin duda, uno de los retos indispensables para poder culminar con garantías el proceso democratizador de las fuerzas armadas es fortalecer la fluidez de las relaciones civiles-militares asentadas en una ciudadanía con cultura política democrática y en unos ejércitos, igualmente democráticos, que acepten sin contraprestaciones torticeras la dirección política de las políticas de seguridad y defensa.

Por otro lado, el análisis de los datos europeos nos sitúa, sin paliativos, ante un rediseño de las funciones de las fuerzas armadas. Modernización que las encamina hacia ejércitos, no sólo defensivos, sino para la paz. La constatación de las coincidencias y divergencias que las futuras élites civiles — universitarios — y militares — cadetes y alféreces — manifiestan al determinar las principales amenazas que tiene ante sí Europa, las prioridades que el gobierno debiera fijar en política exterior y el acuerdo sobre la idoneidad del ejército para determinadas funciones, muestra que existe bastante proximidad en la percepción del riesgo y en la definición — concreción — de la amenaza, cierta proximidad en cuanto a la aprobación del uso del ejército para misiones no bélicas internacionales y una importante divergencia en las determinación de prioridades.

Sin duda esa redefinición, esa acomodación de las misiones de las fuerzas armadas a las nuevas exigencias de un mundo globalizado terminará por imponerse, a medio o largo plazo, y supondrá que la propia orgánica de los ejércitos, hoy acomodada a la función defensiva territorial,

deberá mutarse a sus nuevos cometidos y, posiblemente, devendrá en un replanteamiento mucho más dramático de qué son y qué han de representar los ejércitos. Entiendo que este debate queda todavía lejano en el ámbito latinoamericano, pero el asentamiento de la democracia, la modernización democrática de sus ejércitos culminará y aparecerán entonces las cuestiones que la globalización de las amenazas y las respuestas exigen: 1) para qué sirven y 2) cómo se organizan. En definitiva, ¿qué son los ejércitos en el siglo XXI?

## Notas

1. Un ejemplo ilustrativo de este cambio de inercia es la convocatoria del presidente español Adolfo Suárez a la Junta de Jefes del Estado Mayor de la Defensa para explicarles sus proyectos de transición democrática. Los convocó, les informó, pero no toleró la discusión.

2. Tradicionalmente en España se opta por la denominación «relaciones cívico-militares». Al margen de que gramaticalmente ambas puedan ser formulaciones correctas, no lo es que un militar sea cívico, pero en cambio no sea civil. Es decir, si lo que se trata es de enfrentar los dos mundos: la sociedad y los ejércitos, creo que es evidente que al hablar de cívicos, además de tener el matiz de manera o modo de ser, no excluimos a los militares. En cambio, cuando se tiene la condición de militar se pierde la de civil, por lo que excluimos la posibilidad de que haya ciudadanos pertenecientes a ambos mundos, el de los cívicos y el de los militares. Además, si pensamos en el origen anglosajón de la formulación: *civil-military relations* es evidente que relaciones civiles-militares es la traducción idónea.

3. Tal y como advertía Perlmutter (1977) la decadencia y la inestabilidad suelen ser indicadores de alarma del comienzo del intervencionismo militar.

4. Sobre la evolución de las relaciones civiles-militares en la región y su comparación con el sureste asiático y centroeuropa véase Mares (1998).

5. Los datos aportados pertenecen al proyecto *The Cultural Gap Between Military and Their Parent Society* de ERGOMAS, dirigido por Giuseppe Caforio, en el que España participa con un equipo interuniversitario dirigido por Rafael Martínez. Este proyecto pretende cuantificar y especificar los elementos que configuran la diferencia que presenta la cultura política de los militares y de los civiles en temas de seguridad y defensa. Para ello ERGOMAS ha realizado, a través de equipos nacionales, encuestas a estudiantes universitarios y a alumnos de academias de oficiales, en tanto que futuras élites civiles y militares. En el caso español se trata de cuatro universidades (Universidad de

Barcelona, Universidad de Burgos, Universidad Rey Juan Carlos, Universidad de Granada) y de las tres Academias de oficiales de los tres ejércitos (Academia General Militar en Zaragoza, Academia Naval en Marín y Academia General de Aire en San Javier). También se han realizado entrevistas en profundidad a políticos, empresarios, periodistas y profesores de universidad, como élites consagradas. La hipótesis es que entre la sociedad y la milicia existe una falla cultural importante. El objetivo es determinar los elementos concretos que componen esa diferencia.

6. Estudio 2583 del CIS, «Imagen de Iberoamérica en la sociedad española», noviembre de 2004.

7. Latinobarómetro 2004 Informe-Resumen Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones. Agosto de 2004.

8. Informe 2004 de Freedom House. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

9. Índice de desarrollo democrático en América Latina creado por la Fundación Konrad Adenauer y por PoliLat.com basado en cuatro dimensiones. La primera alude a los atributos formales de democracia y se articula como premisa cuya inexistencia supone la no medición de las demás dimensiones en ese sistema político; es el caso de Cuba y Haití. En concreto se requieren: elecciones libres, sufragio universal y participación plena. La segunda dimensión mide el respeto de derechos políticos y libertades civiles mediante el voto de adhesión política [participación electoral-(voto nulo + voto blanco)], el índice de derechos políticos, de libertades civiles, de género en el gobierno y de condicionamientos por inseguridad como indicadores. La tercera dimensión, calidad institucional y eficiencia política, utiliza como indicadores el índice de percepción de corrupción, la participación de los partidos políticos en el poder legislativo, la *accountability*, la desestabilización de la democracia y el factor de la anormalidad democrática. La última dimensión aborda el ejercicio del poder efectivo para gobernar mediante políticas que aseguren bienestar (salud, educación, desempleo y hogares bajo el umbral de pobreza) y eficiencia económica (libertad económica, PIB, índice de precios al consumo, brecha en los ingresos, inversión y porcentaje de endeudamiento sobre PIB). F. Konrad Adenauer, 2005.

10. Los porcentajes en toda la región de población que vive en situaciones de pobreza y/o indigencia superan holgadamente a un tercio de la sociedad (a excepción de Uruguay, en donde es de un 11,4-2,4% además en situación de indigencia— y en Costa Rica un 21,7-8,3% en indigencia).

11. Es relevante el hecho porque en esa misma fecha un 45% de los miembros de las fuerzas armadas argentinas entendía que para ellas el golpe militar argentino de 1976 fue una obligación; los oficiales lo creen en un 52%. Igualmente, un 65% de los militares argentinos cree que era el único método para acabar con la guerrilla; así como, para el 68% fue una guerra y los excesos son parte de éstas. Por el contrario, sólo un 31% de la sociedad y un 17% de los líde-

res comparten esa opinión. Esta diferente visión de las razones de lo acontecido en 1976 explica que un 42% de los militares cree que no se cometieron violaciones a los derechos fundamentales mientras que un 80% de la sociedad y un 99% de los líderes de opinión sí que creen que se cometieron (datos extraídos del diario digital *Página 12* de 20 de octubre de 2002 respecto de un estudio de la consultora Graciela Römer y Asociados).

12. Véase nota 5.

13. Consejo Europeo, 12 de diciembre de 2003.

14. El documento sostiene la importancia de crecer en la relación bilateral con Japón, China, Canadá y la India.

15. La pregunta concreta ha sido: *A continuación evalúe con qué probabilidad cada uno de los siguientes ítems amenaza la seguridad nacional de nuestro país*. Por favor utilice la escala proporcionada. La relación de amenazas propuesta fue: 1) Inmigración masiva de terceros países. 2) Terrorismo en nuestro país. 3) Tráfico internacional de drogas. 4) Crimen organizado. 5) Problemas medioambientales como la polución o la contaminación del agua. 6) Una posible participación indirecta en una guerra civil. 7) Un conflicto armado entre países africanos con quienes tenemos relaciones de cooperación. 8) Un conflicto armado en Oriente Medio. 9) Ataques contra redes de ordenadores. 10) Chantaje nuclear de países del Tercer Mundo. 11) Guerra nuclear entre países del Tercer Mundo con consecuencias globales. 12) Un conflicto armado entre países asiáticos. 13) Proliferación de armas de destrucción masiva. 14) Una guerra nuclear accidental. 15) Un conflicto armado sobre el control de materias primas vitales (agua, petróleo, etc.). 16) Un ataque militar de un país extranjero. Anotamos en el texto únicamente por el tipo de respuesta «muy probable».

16. El peso de encuestados por país sobre el total es el siguiente: Bulgaria 4%, Francia 5%, Alemania 12%, Italia 8%, Holanda 10%, Polonia 7%, Rumanía 6%, Eslovenia 5%, Suráfrica 6%, España 9%, Suecia 10%, Suiza 10%, Turquía 8%.

17. La proporción de militares y civiles entrevistados por país es la siguiente: Bulgaria 25% cadetes frente a 75% universitarios, Francia 65-35%, Alemania 37-63%, Italia 56-44%, Holanda 67-33%, Polonia 40-60%, Rumanía 49-51%, Eslovenia 21-79%, España 34-66%, Suecia 64-36%, Suiza 36-64%, Turquía 39-61%.

18. La pregunta concreta ha sido: *A continuación se detallan algunas posibles misiones de las fuerzas armadas*. Por favor indique cuánto aprueba la adecuación de las fuerzas armadas para cada una de las siguientes misiones. La relación de funciones propuesta fue: 1) Defender nuestro país. 2) Participar en misiones de salvaguarda de la paz. 3) Participar en misiones de apaciguamiento de la paz (misiones en contra de la voluntad de los actores locales). 4) Participar en misiones de combate. 5) Proveer auxilio en una catástrofe. 6) Proveer ayuda humanitaria en el extranjero. 7) Tratar desórdenes dentro de nuestro país. 8)

Combatir el tráfico de drogas. 9) Prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva. 10) Controlar la inmigración masiva de países extranjeros. 11) Luchar contra el terrorismo. 12) Contribuir a la protección del medio ambiente. Anotamos en el texto únicamente por el tipo de respuesta «muy adecuado».

19. Así, en opinión del Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra en 1996: «Las operaciones exteriores, tanto de ayuda humanitaria, como de mantenimiento de paz, o las hipotéticas de restablecimiento de la paz, no son el objetivo principal de las fuerzas armadas. La esencia de nuestra existencia es la defensa militar de España y de sus intereses» (Faura Martín, 1996). Problemas como el crimen organizado, el narcotráfico, los daños medioambientales y humanitarios y la alteración de las estructuras sociales, políticas y económicas los va a tener que afrontar el contingente militar y para ello no han recibido suficiente formación (Durán Ros, 1998). Para poder cubrir sus obligaciones con garantías se ha de interrumpir la formación típica militar y suplantarla temporalmente por otra específica para con las funciones que se deben cumplir. El ejército estadounidense considera que las operaciones de paz desvían tanto de su objeto central a las fuerzas armadas que las unidades destinadas misiones de esta índole son sometidas a un proceso de reciclaje para corregir el desviacionismo teórico y práctico padecido (Martínez Isidoro, 1996). Entienden que las unidades que acuden a operaciones de paz han de recibir una preparación específica que para el conjunto del ejército puede considerarse «contaminante».

20. Creo que no se puede poner en duda que las llamadas «nuevas misiones» de las fuerzas armadas han supuesto y son una inmejorable posibilidad para redefinir los ejércitos. Las sucesivas directivas de defensa nacional de los gobiernos españoles desde 1992 reiteran, una por una, la necesidad de que la sociedad española «comprenda, apoye y se sienta comprometida con los objetivos

*Tras la participación de España en misiones de paz,  
¿diría usted que su opinión sobre las fuerzas armadas...?*

Opciones de respuesta	1997	1998	1999	2000	Media
Ha mejorado	51	51	52	59	53
Ha empeorado	3	3	2		3
Se ha mantenido más o menos igual	39	38	40	32	37
Ns/Nc	7	8		7	7
Total	100	100	100	100	100

buscados» mediante las políticas de Defensa; por ello, el gobierno no puede desaprovechar el beneficioso impulso que han generado las operaciones de paz en la valoración social sobre las fuerzas armadas, ya que más del 50% de la población manifiesta que la participación en estas operaciones ha implicado que su opinión sobre el ejército mejore tal como se observa en el cuadro de la página anterior:

21. La pregunta concreta ha sido: *Here is a list of possible foreign policy goals that your country might have. Please indicate how much importance you think should be attached to each goal* (la traducción al castellano está en el cuadro 12). La relación de objetivos propuesta fue: «1) Helping to improve the standard of living in less developed countries. 2) Worldwide arms control. 3) Combatting world hunger. 4) Strengthening the United Nations. 5) Fostering international cooperation to solve common problems, such as food, inflation, and energy. 6) Preserve world peace. 7) Preventing the spread of weapons of mass destruction. 8) Promoting and defending human rights in other countries. 9) Helping to bring a democratic form of government to other nations. 10) Strengthening regional security alliances or agreements (NATO, for example). 11) Maintaining the external security of your country. 12) Fighting terrorism». Aludimos en el texto únicamente al tipo de respuesta «muy importante».

22. Como ocurrió en Estados Unidos con el «Project on the Gap Between the Military and Civilian Society», esponsorizado por el Triangle Institute for Security Studies (Feaver y Kohn, 2001) las respuestas entre ambos mundos presentan cierta homogeneidad con la salvedad de que el objetivo «maintaining superior military power worldwide» ocupaba el cuarto lugar entre las futuras élites civiles y con un porcentaje muy alejado del otorgado por élites civiles y militares, así como por futuras élites militares.

La pregunta formulada por TISS y la realizada por ERGOMAS son idénticas en su formulación pero algo diferentes en las opciones de respuesta ofertadas (ocho respuestas son iguales y cuatro diferentes) y precisamente las opciones de respuesta diversas son las elegidas en cada caso por los encuestados. No obstante, existe alguna similitud apreciable entre europeos y norteamericanos. Así, en ambos casos prevenir la proliferación de armas nucleares o de destrucción masiva y fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes están en los primeros lugares —como en Europa, el objetivo es más intenso entre los civiles—. También se percibe que los militares otorgan mayor importancia a los objetivos de seguridad reactiva, mientras que los civiles confieren una mayor importancia que los militares a objetivos preventivos basados en la colaboración con terceros países. Así, por ejemplo, la mitad de los *civilian non-veteran leaders* considera muy importante combatir el hambre en el mundo; algo que sólo contempla el 15% de los *military leaders* y el 20% de los *active reserve leaders*.

23. Destacan las alemanas con un 29% de diferencia respecto de los ale-

manes, las suecas con un 21%, las suizas con un 20%, las españolas con un 17% y las francesas con un 16%.

24. De nuevo las alemanas se separan 25%, las suecas y francesas 23%, las suizas un 18% y las búlgaras y las polacas un 15 y 14% respectivamente.

25. La importancia otorgada por las alemanas es 37 puntos mayor que la de los alemanes, 20 las rumanas, 19 las españolas y 18 las francesas.

26. Alemanas y francesas conceden 21 y 12 puntos respectivamente de mayor importancia que sus homónimos masculinos.

27. Muy por encima de la media están las eslovenas con 28 puntos menos que los eslovenos, las búlgaras con 18 puntos y las turcas con 16.

28. Prevenir la paz mundial, 76%; Luchar contra el terrorismo, 63%; Prevenir la propagación de las armas de destrucción masiva, 63%; Mantener la seguridad exterior de nuestro país, 60%; Combatir el hambre, 55%, Fomentar la cooperación internacional para resolver problemas comunes como los alimentos, la inflación y la energía, 54%; Promover y defender los derechos humanos en otros países, 53%.

## Bibliografía

- Adenauer, Konrad S. (2005), *Índice de desarrollo democrático de América Latina —IDD-Lat 2004—*, Fundación Konrad Adenauer y PoliLat.com.
- Andrés Sanz, Jesús de (2004), «The Coups d'État and the Internacional Context», *CPA Estudios/Working Papers* n.º 10, Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED.
- Bachelet Jeria, Michelle (2002), «Los estudios comparados y las relaciones civiles militares. Reflexiones tras una década de consolidación democrática en Chile», Intervención de la ministra de Defensa Nacional de Chile el 25 de junio en la *Primera Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*.
- Castellanos, Julieta (2002), «Honduras, relaciones civiles-militares: avances y conflictos vigentes», ponencia presentada en el congreso de REDES, 7 a 10 de agosto en Brasilia.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés y Juliana Chávez Echevarri (2003), «Relaciones entre civiles y militares en Colombia: primeras aproximaciones a las paradojas durante el gobierno de Álvaro Uribe», ponencia presentada en el panel Civil-Military Relations: Lessons Learned en el congreso de REDES, 28 a 30 de octubre, en Santiago de Chile.
- Diamint, Rut (1998), «La cuestión cívico-militar en las nuevas democracias de América Latina», *Working Papers UTDT*, 47, Universidad Torcuato di Tella, Argentina.

- Diamond, Larry (2005), «Acerca de los atributos de la democracia como régimen político», en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, vol. *El debate conceptual sobre la democracia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 223-224.
- Durán Ros, Manuel M. (1998), «Nuevos requerimientos de preparación en los estudios militares ante las nuevas misiones de las fuerzas armadas», *Cuadernos del CESEDEN*, n.º 24, Ministerio de Defensa, Madrid.
- Duverger, Maurice (1988), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, citamos por la 6.ª ed. española dirigida por Jordi Solé Tura con un estudio sobre el Régimen Político y la Constitución Española de Miguel A. Aparicio, Ariel, Barcelona.
- Faura Martín, J. (1996), «El ejército español ante los desafíos del siglo XXI», *ABC*, 6-VI.
- Feaver y Kohn (2001), *Project on the Gap Between the Military and Civilian Society*, Triangle Institute for Security Studies.
- Fernández, Javier (2004), «Veinticinco años de Constitución desde una óptica militar», conferencia pronunciada el 22 de abril en el ciclo de conferencias organizadas por el Mando Regional Pirenaico en el Palacio de Capitanía de Barcelona.
- Garreta, Jaime (2001), «Fuerzas armadas y transición democrática», *IDEELE*, Revista del Instituto de la Defensa Legal, n.º 143, diciembre.
- Held, David (2005), «Estado de la democracia en América Latina», *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* vol.: *El debate conceptual sobre la democracia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 127-130.
- Huntington, Samuel P. (1957), *The Soldier and the State*, Vintage Books, Nueva York (citamos preferentemente por la traducción castellana *El soldado y el Estado. Teoría política de las relaciones cívico-militares* (1995), Grupo Editores Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1985), «La mentalidad militar: el realismo conservador de la ética de los militares profesionales», en R. Bañón y J. A. Olmeda, comps., *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- Janowitz, Morris (1977), «From Institutional to Occupational: the need for Conceptual Continuity», *Armed Forces and Society*, vol 4, n.º 1, pp. 51-55.
- (1985), «La organización interna de la institución militar» en R. Bañón y J. A. Olmeda, comps., *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- (1990), *El soldado profesional*, Ministerio de Defensa, Madrid (es traducción de las ediciones de 1960 y 1974).
- Johnson, John J. (1964), *The Military and the Society in Latin America*, Stanford University Press, Standford.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1994), «Relaciones civiles militares en recientes

- transiciones democráticas del Cono Sur de América Latina», *Síntesis: revista documental de ciencias sociales*, n.º 11, pp. 77-85.
- López, Ernesto (2003), «Control civil y construcción de régimen legal institucional en América Latina: un examen limitado de inestabilidad», ponencia presentada en el panel Civil-Military Relations: Lessons Learned en el congreso de REDES, 28 a 30 de octubre, Santiago de Chile.
- Mares, David R. (1998), *Civil Military Relations. Building Democracy and Regional Security in Latin America, Southern Asia and Central Europe*, Westview Press.
- Martínez, Rafael (e. p.), *Los futuros mandos del ejército español*, CIS, Madrid.
- (2000), «La proyección social de las nuevas misiones de las FAS», *Cuadernos del General*, n.º 1, P. Vilanova y R. Martínez, coords., número monográfico: «Seguridad y Defensa en el siglo XXI», Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, Madrid.
- Martínez Isidoro, R. (1996), «La Defensa Nacional y las Operaciones de Paz», *Cuadernos de estrategia*, n.º 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid.
- Morlino, Leandro (1986), «Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis», *REIS*, n.º 35, julio-septiembre.
- Moskos, Charles (1977), «From Institution to Occupation: Trends in Military Organization», *Armed Forces and Society*, vol. 4, n.º 1, pp. 41-51.
- (1985), «La nueva organización military: ¿institucional, ocupacional o plural?», en R. Bañón y J. A. Olmeda, comps., *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid.
- (2000), «Toward a Postmodern Military: The United States as a Paradigm» en Ch. Moskos, J. Allen Williams y D. R. Segal, eds. (2000), *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*, Oxford University Press, Nueva York.
- Moskos, Ch. y J. Burk (1994), «The Postmodern Military» en J. Burk, ed., *The Military in New Times. Adapting Armed Forces to a Turbulent World*, Westview Press, Boulder, Oxford.
- Moskos, Ch. y F. R. Wood (1987), *The military more than just a job?*, Elmsford Park, Pergamon-Brassey's, Nueva York (manejamos preferentemente la traducción al castellano, *Lo militar: ¿más que una profesión?*, 1991, Ministerio de Defensa, Madrid).
- O'Donnell, Guillermo (2005), «Notas sobre la democracia en América Latina», *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, vol.: *El debate conceptual sobre la democracia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-86.
- Pérez, Orlando J. y Ricardo Córdova Macías (2003), «La transformación de las relaciones civiles-militares en Centroamérica», en J. A. Olmeda, ed., *Las re-*

- laciones civiles militares en el mundo Iberoamericano*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.
- Perlmutter, A. (1977), *The military and politics in modern times. On professionals, praetorians and revolutionary soldiers*, Yale University Press, Londres.
- Pion-Berlin, David (2003), «A New Civil-Military Pragmatism in Latin America», ponencia presentada en el panel Civil-Military Relations: Lessons Learned en el congreso de REDES, 28 a 30 de octubre, Santiago de Chile.
- PNUD (2005), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rial, Juan (2001), «Fuerzas armadas y transición democrática», *IDEELE*, Revista del Instituto de la Defensa Legal, n.º 143, diciembre.
- Rovira Mas, Jorge (1996), «La consolidación de la democracia en América Central: problemas y perspectivas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (1990-1996)», *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 22 (2), pp. 7-38.
- Serra Serra, Narcís (2002), «El control de las fuerzas armadas en la transición democrática», *Nuevos temas de seguridad en América Latina*, Fundació CIDOB, Barcelona.
- Stepan, Alfred (1971), *Brasil: los militares y la política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Suárez Pertierra, Gustavo (2003), «Control civil y construcción de régimen legal institucional en América Latina: un examen limitado de inestabilidad», ponencia presentada en el panel Civil-Military Relations: Lessons Learned en el congreso de REDES, 28 a 30 de octubre, Santiago de Chile.
- Tagle Orellana, Gastón (2002), «Relaciones sociales y políticas. Actitudes del poder militar. Ejército y Marina en Chile, un ejemplo particular», ponencia presentada en el panel Relaciones civiles-militares y democracia en el congreso de REDES, 7 a 10 de agosto, Brasilia.
- Tirado, Erubiel (2001), «Relaciones civil-militar en México. Hacia la reformulación de un nuevo pacto», ponencia presentada en el panel Civilian-Military Relations en el congreso de REDES, 22 a 25 de mayo, Washington.
- Ugarte, José Manuel (2003), «La experiencia española en perspectiva comparada», ponencia presentada en el panel Armed Forces, Crisis and Society en el congreso de REDES, 28 a 30 de octubre, Santiago de Chile.

---

# Riesgos y respuestas desde la seguridad en un mundo «glocalizado»

*Óscar Jaime-Jiménez*

## 1. El presente de la seguridad pública

Las sociedades actuales se caracterizan por una creciente tendencia hacia el desarrollo de dinámicas complejas aparentemente caóticas impulsadas por un cambio social acelerado de muy difícil concreción. Esta realidad se pone de manifiesto de forma palpable al centrar la atención en una de sus dimensiones específicas, como es la relación que establecen los ciudadanos con la Administración. Las crecientes demandas por parte de la población para la satisfacción de ciertas necesidades objetivas y subjetivas consideradas como básicas y las dificultades del poder político para articular un vínculo estable entre el Estado y los ciudadanos, obliga a redefinir numerosos elementos que tradicionalmente han sido el cauce a través del que se ha hecho presente la autoridad estatal frente a la población, como son en este caso concreto las agencias de seguridad pública.

A pesar de que actualmente en el ámbito de las sociedades democráticas la tradicional dimensión de defensa del orden público y del poder político subsiste todavía,<sup>1</sup> resulta sin embargo evidente que la creciente presencia de un número de actores sociales influyentes en la arena política, la manifiesta tendencia hacia la negociación y el consenso en la resolución de conflictos, así como la mayor influencia de la sociedad civil sobre los diferentes ámbitos de la Administración al margen de los canales establecidos, ejercen una influencia decisiva en la conformación de lo que deben ser las estructuras de seguridad pública en las sociedades actuales. Por todo ello, asistimos a un auge claro de su dimensión societaria, es decir, a la asunción de que la policía constituye ante todo un

servicio público cuyo objetivo debe ser, por un lado, el de satisfacer las necesidades ciudadanas que le han sido encomendadas y, por otro, responder a las expectativas que la población ha depositado en ella.

En las sociedades democráticas actuales se parte de la perspectiva de que es necesario poseer información fidedigna y de primera mano por parte de las Administraciones, con el fin de conocer cuáles son las demandas y expectativas sociales en un entorno en permanente transformación y, así, diseñar medidas que contribuyan a la consecución de los objetivos establecidos. En este sentido, el campo de la seguridad resulta realmente singular, puesto que su existencia depende sobremanera de la percepción de la propia ciudadanía. La imagen de la policía es básicamente subjetiva, de tal forma que cuando aludimos a cuestiones relacionadas con estas materias hacemos referencia a sensaciones, percepciones y construcciones mentales, antes que a elementos relacionados con la racionalidad organizativa y criterios cuantitativos de carácter objetivo. Esto significa que realmente la seguridad se encuentra en las mentes, antes que en la calle. La emergencia de dicha percepción es resultado de las propias experiencias personales, de la interacción social y del trascendental papel desempeñado por los medios de comunicación, los cuales contribuyen a configurar de forma intensa el imaginario colectivo. Por lo tanto, la atención prestada a la imagen de la policía por parte de las propias autoridades y los esfuerzos por su mejora redundarán de forma manifiesta en un incremento de la legitimidad de la presencia y de las actuaciones policiales, aumentando asimismo los niveles de identificación y confianza del ciudadano con la autoridad policial y la adecuación del desempeño de sus funciones en un contexto tan frágil e imprevisible como es el tejido social (Piqueres, 1989; Cain, 1973).

Los complejos cambios sociales acelerados que están teniendo lugar en las sociedades posindustriales y las transformaciones del escenario político internacional desde la caída del muro, unido al nuevo contexto emergente tras el 11 de septiembre están acelerando la necesidad de introducir cambios en profundidad tanto en los principios sobre los que se asienta la seguridad ciudadana en las sociedades democráticas, como en aspectos técnicos y operativos. El deterioro del tejido social a lo largo de las últimas décadas como consecuencia de la aplicación preferente de políticas neoliberales ha facilitado el surgimiento de amplias franjas sociales desasistidas y expuestas a crecientes niveles de pobreza, lo que ha contribuido a elevar de forma muy significativa

la cifra de delitos y la consiguiente alarma social. Esta nueva realidad ha planteado la necesidad de introducir reformas estructurales en las formas de combatir la delincuencia, prevaleciendo aquellas soluciones basadas en principios de carácter reactivo y conservador, en consonancia con la filosofía política y económica imperante. Los dos principios rectores que se han aplicado siguiendo estas pautas son los que se basan en las respectivas doctrinas de *ventanas rotas* y *tolerancia cero*. La primera incide en la necesidad de que para evitar que un determinado clima social se deteriore es necesario aplicar las medidas correctivas necesarias de forma inmediata desde el primer momento en que surgen los primeros indicios de disfunción social, de tal manera que no se ofrezca oportunidad al deterioro progresivo de un determinado clima social, como sucedía hasta el momento, al no prestar las autoridades la debida atención hasta que la situación se había deteriorado definitivamente y de manera irreversible. La doctrina *tolerancia cero* está directamente relacionada con el anterior concepto al indicar la necesidad de negar cualquier nivel de permisividad o laxitud en la aplicación de las normas con el fin de evitar el inicio de una dinámica de condescendencia frente a actitudes y disonancias que alteran la paz social. Por lo tanto, el objetivo es sancionar con dureza los delitos con independencia de su gravedad de tal forma que disuada la reincidencia, constituyendo un ejemplo para el resto del colectivo potencialmente delictivo. Estos conforman en la actualidad dos conceptos básicos que desde la cultura sociopolítica anglosajona se están difundiendo a otros entornos, pero cuya eficacia real puede ser discutida debido a que el contexto latino se configura en torno a unos niveles de consenso social menores y en los que la permisividad frente a ciertos tipos de delito se encuentra ampliamente asumida. La caída del muro y el 11 de septiembre también han contribuido a alterar sustancialmente el concepto tradicional de seguridad interior al vincularlo de forma sensible a la seguridad exterior. Las nuevas formas de delincuencia transnacional organizada, la desaparición de la fronteras interiores europeas y los crecientes movimientos de población, entre otros factores, contribuyen a alterar el escenario tradicional en esta materia, lo que sin duda impulsa a las autoridades competentes a reflexionar en torno a la necesidad de interrelacionar los aparatos de seguridad interior y exterior, creando con ello sensibles dificultades puesto que históricamente las funciones de ambos espacios han estado muy delimitadas.

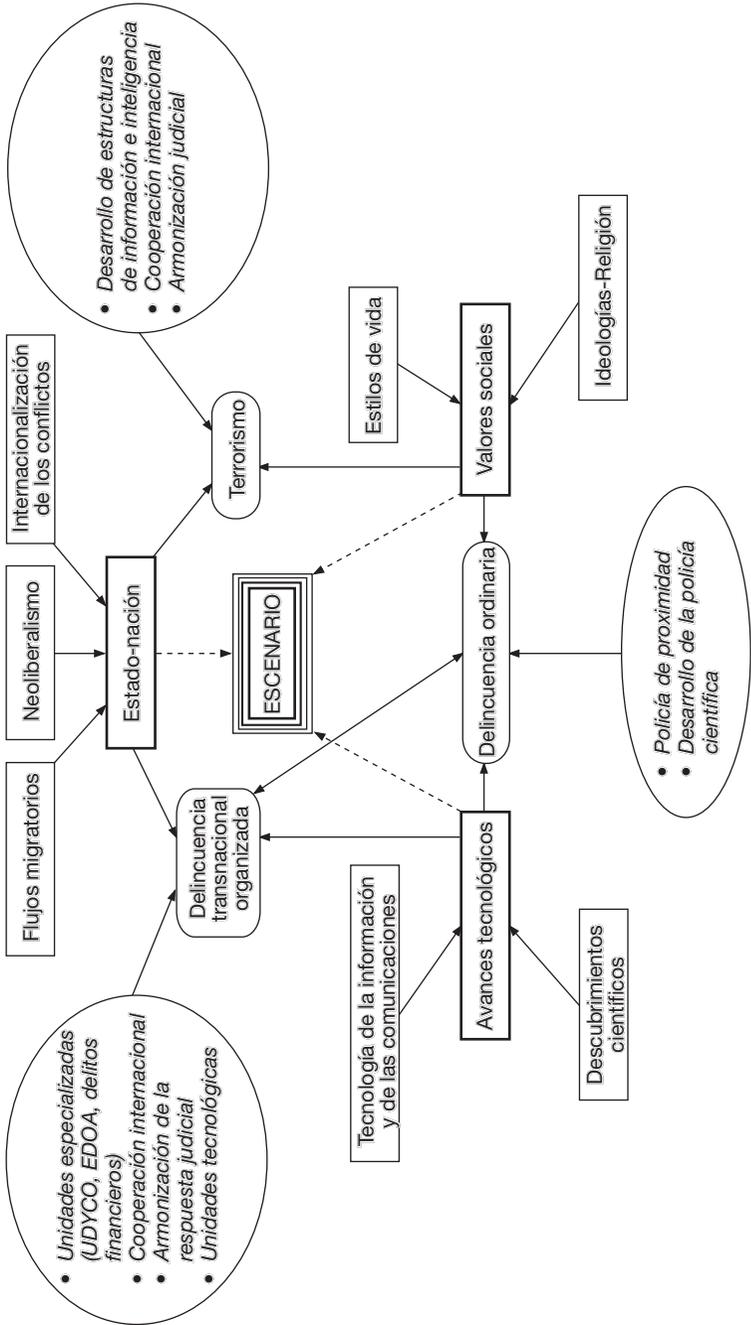
## 2. La seguridad en la sociedad del riesgo

Las sociedades occidentales han desarrollado una percepción acerca de su entorno y de sí mismas basadas en una desmesurada confianza en la ciencia y la tecnología, las cuales, sin embargo, han mostrado significativas limitaciones para el establecimiento de pautas predecibles en relación con los impactos tecnológicos negativos y no previstos. Nuestra actual concepción acerca del riesgo nos permite ser conscientes de que la regulación efectiva del caos depende de la responsabilidad del ser humano. Este nuevo escenario ubicable en el marco teórico de lo que se conoce como *sociedad del riesgo*, sin embargo, esconde una realidad ideológica que impide analizar con nitidez la evolución histórica y política de las sociedades occidentales al enmascarar en buena medida un contexto en el que se mantienen las dinámicas de confrontación política y económicas características de la modernidad.

Sin embargo, la utilidad del análisis del riesgo radica en que constituye un instrumento válido con el que analizar ciertas peculiaridades propias de un mundo en transformación y en el que los impactos de la actividad humana son más intensos e inmediatos de lo que han sido nunca. Las experiencias individuales directas se han ido reduciendo para dar paso a un conocimiento socialmente construido prácticamente en exclusividad, conformándose de esta manera una realidad invisible que causa profunda perturbación y desconfianza frente al sistema político y respecto al que no se sabe cómo reaccionar. La percepción directa de las amenazas ha cedido su espacio a un difuso conocimiento teórico de la realidad, transmitido mediante símbolos de significado ambivalente y abstracto que simplemente contribuyen a sembrar más inquietud por su invisibilidad e imposibilidad de discernir su verdadera y última intención.

Con este confuso escenario como fondo, a lo largo de las últimas décadas, han surgido una serie de condicionantes novedosos en el ámbito de los riesgos y las amenazas a la seguridad, lo que está contribuyendo de forma sustancial a la necesidad de replantearse los criterios aplicados hasta el presente en la definición de la seguridad pública en nuestro contexto globalizado. En el presente texto vamos a centrarnos en la detección y análisis de estos elementos, para concluir abordando las respuestas que desde el ámbito institucional-policial debería ofrecerse tanto desde un enfoque estratégico como técnico con el fin de desarrollar una visión integrada de la dialéctica que se reproduce en esta materia entre acción y respuesta.

FIGURA 1  
Escenario de la sociedad del riesgo



El esquema que se expone nos ofrece una visión panorámica de la problemática que vamos a abordar (figura 1). Únicamente haremos particular referencia a aquellos factores que en mayor medida se encuentran presentes en el escenario global como condicionantes genéricos, a los cuales es necesario prestar una particular atención por la coyuntura presente, aunque la lógica del esquema constituye un algoritmo genérico cuya alteración sustancial a corto y medio plazo resulta improbable. Considerando esta realidad, centraremos nuestra atención principalmente en los siguientes aspectos parciales, contemplados en dicho esquema:

- 1) Las migraciones masivas.
- 2) La influencia de las tecnologías de la comunicación e información.
- 3) La evolución del terrorismo en el marco de la globalización.

### *2.1. Las migraciones masivas*

A lo largo de las últimas décadas, los movimientos migratorios del planeta se han multiplicado y diversificado como consecuencia de diversos factores, entre los que destacan la globalización de la economía, la transformación en países de inmigración o de tránsito de numerosos países del sur o del este de Europa y el mantenimiento de la presión migratoria hacia el viejo continente y los países ricos, como consecuencia del incremento de las desigualdades sociales planetarias y la adquisición de la conciencia por parte de las sociedades menos favorecidas de que la solución de sus problemas es individual y se encuentra lejos de sus tierras de origen.

Súbitamente, los canales de transferencia de población se han multiplicado, al no existir visos de solución de los problemas que están suscitando estos, y por lo tanto tampoco se atisba en un plazo previsible una inversión o siquiera un freno a esta tendencia. La desestabilización económica y el desfundamiento de numerosas estructuras políticas estatales a diferentes niveles de lo que constituiría el ejemplo más extremo la existencia de los denominados Estados fallidos, conforman en este sentido las razones inmediatas de una creciente incertidumbre en esta materia. Esta realidad, unida a los propios problemas económicos y sociales de las sociedades receptoras que terminan favoreciendo la xenofobia, plantea una doble problemática reforzada en la que es ne-

cesario involucrar a muy diferentes ámbitos de la Administración para gestionarla correctamente.

Las políticas de regulación en los países receptores abarcan un variado número de medidas. Cada Estado adopta estrategias diferentes, e incluso se aplican lógicas contradictorias en cuanto al diseño de las medidas legales. Sin embargo, en la actualidad se pone de manifiesto el desarrollo de una constante de aplicación variable encarnada en la necesidad de frenar las migraciones adoptando medidas muy restrictivas o introduciendo otras que favorecen migraciones temporales y estrechamente controladas.

Si bien es cierto que el desarrollo económico y el mantenimiento de los niveles actuales de riqueza de los países ricos depende de una aportación sustantiva de mano de obra inmigrante y que los problemas demográficos podrían ser parcialmente resueltos gracias a la entrada masiva de inmigrantes, se considera que la problemática que provocaría en las actuales circunstancias, considerando la limitadas capacidades de acogida y asimilación por parte de nuestras sociedades, resultaría inasumible, por lo que la doctrina imperante en Europa a día de hoy es la de mantener las fronteras cerradas, adoptando de esta manera una actitud claramente defensiva. A pesar de la formalización de esta política, se asume discretamente la imposibilidad técnica de sellar herméticamente las fronteras, siendo buena prueba de esta realidad la existencia de numerosas vías de inmigración clandestina que se encuentran muy activas y sin visos de que la actividad ilegal desarrollada en su entorno pueda enfrentarse a situaciones particularmente adversas. Hasta el momento, los cambios en la respuesta policial han supuesto una readaptación de los canales y procedimientos ilegales, y si bien es cierto que el número de inmigrantes ilegales que han empleado estos medios ha podido disminuir, la eficacia real de los nuevos métodos aplicados no se encuentra en consonancia con el elevado coste de los nuevos medios empleados.

Tanto las medidas policiales como las legales adquieren en esta materia una importancia extraordinaria. Pero, sin embargo, es necesario mantener un debate público respecto a esta problemática, puesto que en última instancia la reacción social será la que en buena medida marcará el carácter de las medidas y sus tiempos de aplicación. Por ello es preciso elaborar y desarrollar con sumo cuidado una acción comunicativa encaminada a formar a la población con el fin de atenuar el surgimiento de reacciones xenófobas o racistas. En este sentido, la retórica en torno a la

tolerancia cero desde los gobiernos con respecto a los flujos de inmigración contribuye a generar una amplia confusión entre la ciudadanía, puesto que la imposibilidad de su aplicación genera una frustración que abona el terreno para movimientos xenófobos exaltados que aprovechan la circunstancia para elaborar críticas estructurales al modelo político. El cierre radical de fronteras plantea un inasumible coste económico y político, y los ya de por sí elevados niveles de inversión en esta materia en cualquier caso, no pueden ser realizados por los Estados individualmente, al menos en el contexto europeo, sino que deben ser resultado de la aportación solidaria de todos los Estados puesto que la desaparición de las fronteras interiores ha provocado que las fronteras exteriores de los Estados Schengen sean realmente las únicas y reales de todos los Estados firmantes del tratado. Por otro lado, la imposibilidad en numerosos casos de expulsar a los extranjeros a su país de origen, por razones que no comprende la opinión pública, genera una lógica deslegitimación de los gobiernos que propugnan dicha política, por lo que se convierte en un arma de doble filo.

En el caso europeo, las medidas susceptibles de aplicación para limitar la inmigración se enfrentan al nuevo reto de comunitarizar la política de inmigración, de tal manera que se realice una gestión coordinada de las fronteras y de las condiciones de acceso a la Unión Europea. En este sentido existe un instrumento importante que ha sentado las bases de la política de acceso a suelo europeo por parte de ciudadanos de países terceros. Los Acuerdos de Schengen tenían como objetivo facilitar la circulación de personas entre los países signatarios de los Acuerdos, incrementando a cambio los niveles de control en las fronteras exteriores. Esta política considerada exitosa prácticamente de forma unánime a muy diferentes niveles se va a ver complementada en el futuro a través del previsible Acuerdo de Schengen III, cuyo contenido y firmantes todavía está por concretar con precisión y de la Agencia Europea de Fronteras que entrará en vigor a partir de mayo del 2005.

En cualquier caso, se asume que van a seguir existiendo tratamientos individualizados para los inmigrantes, en función de los propios intereses políticos y económicos de los países destinatarios. Entre las prácticas adoptadas, cabe señalar el establecimiento de acuerdos bilaterales entre Estados que faciliten la inmigración, como puede ser el caso de España y Ecuador, fijándose una política flexible; incorporando una política de cuotas fijas en función de la demanda de mano de obra, tal como lo

plantea Austria y Alemania o, finalmente, mediante la promoción de la inmigración estrictamente estacional. En cualquier caso, y a pesar de estas prácticas abocadas a la extinción, se asume que la problemática adquiere una dimensión regional a la que es necesario ofrecer soluciones que trasciendan las fronteras de los países europeos.

El problema que se plantea a nuestros efectos es el riesgo o la amenaza que puede suponer la inmigración para la seguridad interior. A lo largo de los últimos años se ha establecido una relación lineal entre inmigración y delincuencia en sus más diversas dimensiones, añadiéndose con posterioridad la etiqueta de terrorista. La pregunta real que emerge es hasta qué punto las poblaciones inmigrantes pueden estar originariamente impregnadas de sensibilidades extremistas, susceptibles de convertirse en terroristas, o ser influidas por elementos radicales que logren convencer a amplios sectores de su población de referencia para adoptar posiciones maximalistas. Los datos de los que disponemos indican que la población inmigrante procedente de países musulmanes no se deja influir en su inmensa mayoría de forma significativa por estas corrientes. Únicamente un mínimo porcentaje de dicha población tiende a asumir las actitudes más hostiles en cuanto a los principios y las mismas actitudes. De hecho, la intifada de 1987 o las olas de atentados en Francia en 1986 o 1995 no levantaron un apoyo solidario por parte de la población musulmana. En el caso español no se ha registrado un incremento de actitudes hostiles por parte de estos sectores tras los atentados del 11 de marzo, contabilizado en términos de acciones hostiles manifiestas registradas por parte de la prensa o los medios policiales. En este sentido es necesario reconocer la carencia preocupante en el caso español de instrumentos de medición fiables que pudieran permitir establecer mediante procedimientos estandarizados los niveles de recelo u hostilidad de estas comunidades. No resulta descartable que un incremento de animadversión por parte de la población de origen active mecanismos de defensa que podrían asumir una amplia gama de formas, desde un incremento significativo del aislamiento de dichos grupos, lo que sin duda no favorecería la integración y sí la promoción de ideas refractarias a los valores occidentales, hasta la abierta asunción de una defensa agresiva y violenta, que podría constituir la antesala del terrorismo.

Otra vinculación que se ha establecido tradicionalmente es la relación entre inmigración y criminalidad ordinaria u organizada. Es necesario reconocer que la visibilidad pública de los delitos cometidos por ex-

tranjeros resulta mucho más evidente por la tendencia cultural en todas las sociedades a culpabilizar al extranjero de los propios males; por los propios y ancestrales prejuicios de la policía; por el propio interés de ciertos sectores políticos conservadores en explotar ese espacio vulnerable y tradicionalmente desprotegido en el ámbito de las políticas progresistas y, finalmente, por las propias condiciones de existencia de muchos de estos colectivos que se encuentran en el límite de la marginalidad y tentados por formas alternativas y no demasiado exigentes en términos de esfuerzo personal para salir de la postración social y económica.

El reconocimiento de esta complejidad en la problemática señalada muestra que la aproximación al problema no es sencilla y que requiere planteamientos audaces e innovadores con el fin de hacer frente a un problema nunca antes conocido, al menos con esta intensidad y efectos. En un contexto como el actual, en el que es imposible combatir eficazmente con los instrumentos tradicionales, se hace necesario desarrollar nuevas aproximaciones que hasta el momento no han sido desarrolladas por falta de visión y carencia de voluntad política.

## *2.2. Las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (NTIC) en el ámbito de la seguridad*

Desde el comienzo del desarrollo de las NTIC, los círculos del delito eran conscientes del potencial que su evolución y divulgación podía tener para su propia actividad. Prácticamente todos los entornos de la vida social y económica se están viendo invadidas por estas tecnologías de uso múltiple y de gran alcance, lo que a la vez de facilitar la vida de las personas, permite la aparición de espacios vulnerables potencialmente abiertos a la intrusión de saboteadores que podrían desestabilizar a todo un país por la dependencia existente de esta tecnología. Por otro lado, las facilidades que ofrece para estrechar los vínculos planetarios a todos los niveles al promover el intercambio de información, la inmediatez y extraterritorialidad, todo ello contribuye no solamente a conformar una sensación de riesgo importante por parte de las autoridades, sino que además crea un escenario de inseguridad jurídica y de incertidumbre existencial.

Son muy numerosos y concretos los problemas que están empezando a surgir en dicho ámbito, de los cuales solamente somos conscientes en la actualidad de una pequeña parte de ellos. Las NTIC permiten la re-

conversión y adaptación de delitos tradicionales al presente, de tal modo que pueden ser empleadas tanto como medio (transmisiones cifradas) o para cometer delitos (estafas a través de la red, pornografía infantil, prostitución, etc.). Asimismo, el robo de la propiedad intelectual se ha *industrializado* a través de la red. Destacan también el desarrollo de estructuras bancarias paralelas sin control; la promoción de ideologías antitolerantes y excluyentes o la falsificación de medios electrónicos de pago entre muchos otros delitos a cuya aparición estamos asistiendo.

Este nuevo escenario surge en una nueva sociedad global donde las reacciones sociales y psicológicas desarrollan una naturaleza peculiar y diferenciada respecto al pasado. Todo ello no añade sino dificultades a las pretensiones de las autoridades públicas por establecer controles eficaces en este ámbito. En este sentido, cabría destacar la imposibilidad práctica de cuantificar el nivel de delitos que se registra en la red, puesto que o no se detectan, o simplemente no se denuncian. Por otro lado, la anteriormente citada extraterritorialidad de los delitos plantea problemas en prácticamente todas las fases concretas de su posible persecución, desde el descubrimiento, pasando por la investigación y hasta la persecución de los delinquentes.

Resulta evidente que la territorialización de las legislaciones tradicionales impide la adecuada persecución de dichos delitos y sienta las bases de una confiada impunidad bien fundada. A pesar de la voluntad de ciertos ámbitos institucionales estatales e internacionales lo cierto es que la sanción efectiva de dichos delitos continúa siendo inviable por su elevado coste y por la ausencia de coincidencia en los intereses de los Estados, principalmente, por lo que se refiere al control de los datos bancarios. Tampoco resulta evidente cuál es la instancia policial o judicial responsable de un acuerdo o transferencia electrónicos realizado entre dos o más países. (Ejemplo: un señor de un país A vende a un señor de un país B, a través de una página web colocada en un país C, una multipropiedad ubicada en un país D.) Resulta evidente la necesidad ineludible en estas temáticas de combinar las formas tradicionales de combatir esta delincuencia con procedimientos tecnológicos punteros, utilizando técnicas innovadoras. Todo ello debe estar apoyado por una clara voluntad política por parte de los gobernantes, que a su vez han de proporcionar los instrumentos legales a las correspondientes judicaturas.

### 2.3. *Terrorismo y mundialización*

El terrorismo, desde esta perspectiva del riesgo, constituye un universo fenomenológico construido sobre percepciones indirectas, socialmente configuradas e interpretadas, y cuya estructura se adapta a un entorno plagado de incertidumbres que han de ser reinterpretadas teóricamente. Constituye un producto manufacturado cuyos efectos se asume que no son unidireccionales por parte de los perpetradores y opositores. Tras una larga experiencia histórica en su práctica se ha acumulado suficiente información como para afirmar que su utilización actual, si bien se fundamenta sobre una dimensión clásica de carácter táctico y técnico, también ha desarrollado una metateoría basada en el conocimiento histórico compartido por desafiadores y desafiados, estableciéndose una estrecha relación dialéctica de opuestos que comparten información recíproca y cuyas existencias dependen del sentido mutuo que les otorga la espiral de enfrentamiento. Entre las medidas coactivas y las acciones terroristas se produce un condicionamiento mutuo con imprevisibles efectos recurrentes de segundo orden que contribuyen a complejizar enormemente la relación dialéctica basada en el juego de suma cero que se establece para el caso del terrorismo insurgente. Ambas partes tienden a adaptarse a las tácticas y estrategias del contrario, por lo que se produce una permanente interacción y readecuación de las prácticas de ambos (Jaime-Jiménez, 2002). Este enfoque estaría directamente relacionado con los conceptos de *modernización reflexiva* de Ulrich Beck, o *modernización tardía* de Giddens, para los que el conocimiento teórico previo y permanentemente reelaborado constituye una peculiaridad propia de nuestro entorno intelectual y perceptivo actual.

Sin embargo, a pesar de los sofisticados análisis teóricos y de los crecientes recursos humanos y materiales dedicados a la dialéctica terrorista (lucha terrorista/contraterrorista), los contendientes globales se encuentran tan alejados de la consecución de sus objetivos como hace décadas. En este sentido, y en referencia al terrorismo global, Estados Unidos ha optado por aplicar el denominado «principio de precaución» que subraya la necesidad de que en el actual contexto de riesgo globalizado es necesario adoptar decisiones y aplicarlas aunque no existan evidencias [científicas] sobre la problemática que se pretende combatir. Esta doctrina legítima de manera directa la adopción de criterios preventivos en la política exterior norteamericana. Ante los crecientes niveles de in-

certidumbre global percibidos, es necesario introducir elementos estables. No se trata por tanto de calibrar los niveles de riesgo existentes puesto que ideológicamente ya han sido definidos, sino de ponderar los costes de la respuesta. Si se asume el principio de que cuanto mayor es la previsión de pérdidas, mayores son los riesgos que se asumen, se podrá concluir que el riesgo adoptado por Estados Unidos ha sido transferido de su ausencia de previsión en la fase previa a esta posterior en la ecuación final, al crear un nuevo escenario desconocido y la necesidad de invertir nuevos recursos con el fin de estabilizar y conocer la situación.<sup>2</sup> Hasta el presente, los costes han sido asumibles en términos económicos y simbólicos, pero el sistemático sacrificio de la búsqueda del consenso político en función del hegemónico concepto de progreso contribuye a provocar unos efectos colaterales que favorecen el incremento de los niveles de incertidumbre.

Este escenario obliga a replantearse las respuestas políticas e institucionales ofrecidas hasta el momento a este tipo de violencia. La complejidad del fenómeno supone asumir el carácter multidimensional del conflicto y adaptarse a la naturaleza de la amenaza, lo que implica la necesidad de afrontar la problemática desde un enfoque global. Basar la esperanza de la victoria sobre el terrorismo casi exclusivamente en la utilización de la coacción o en el empleo de las fuerzas armadas tal y como propone Estados Unidos, plantea serias dudas en cuanto al resultado final de la estrategia desarrollada contra el terrorismo. La utilización prevalente de la respuesta militar a través de la aplicación del principio de escalamiento de fuerzas a la lucha contra el terrorismo supone transferir la visión tradicional de la doctrina militar norteamericana (empleo de fuerza masiva y abrumadora y negociación exclusiva sobre la base de la consecución de la derrota incondicional del enemigo) a un escenario radicalmente distinto de aquel para el que fue diseñada. El actual terrorismo es un fenómeno multifacético; así, se pone en evidencia que cualquier aproximación simplista puede contribuir objetivamente a deteriorar todavía más la situación existente.

Resulta necesario recordar que la eficacia en la lucha contra el terrorismo no depende exclusivamente de la sinergia técnica, sino de la creación de consensos activos y de la supresión de espacios neutros, principalmente. No es un simple problema de buenas intenciones ni de lograr provechosos acuerdos diplomáticos, sino de generar un escenario en el que la mayoría de los actores política, social y económicamente sig-

nificativos tengan la posibilidad de obtener ventajas como consecuencia de la supresión efectiva del terrorismo o de la eliminación de la indiferencia frente a él. Obviamente, este enfoque implica que los Estados no deberían ser los únicos involucrados, sino también las sociedades respectivas y en general aquellos actores influyentes y socialmente relevantes que muestren una inequívoca voluntad en favor de la supresión de la violencia. Las bases de la solución sólo pueden venir de la mano de la creación de una comunidad internacional con menores desequilibrios económicos y de la presión en favor de sociedades nacionales más igualitarias y equilibradas que permitan, al menos, una parcial desactivación de los masivos agravios acumulados.

### 3. Un enfoque integrado de las nuevas amenazas

Tal y como se ha mostrado en el esquema inicial, la globalización está alumbrando una nueva realidad cultural, política, social y económica dramáticamente interdependiente y caracterizada por estar sometida a turbulencias e incertidumbres múltiples en las que el concepto de riesgo omniabarcante es asumido e intuido por todos los actores y analistas, sin haber podido ser, al menos por el momento, operativizado. Los condicionantes estructurales anteriormente citados, como son los políticos (Estados-nación), los tecnológicos y los culturales-sociales influyen de manera decisiva sobre los ejes de fractura que conforman las estructuras de los principales desafíos a las legalidades estatales y a los principios democráticos básicos:

- a) Ruptura del Estado-nación tradicional. Los analistas asumen que los Estados actuales están sufriendo alteraciones estructurales que alteran la esencia tradicional de las funciones que históricamente hasta el presente han venido desempeñando. Por un lado, si bien continúan siendo los actores principales, ha surgido una miríada de desafiadores que presionan exitosamente en el escenario internacional, condicionando en numerosas ocasiones las decisiones de los propios Estados. Unos consideran que es el proceso lógico previo a una transformación en profundidad, mientras que otros lo conciben como el ineludible comienzo de una acusada y rápida decadencia. Lo que

resulta indiscutible es que los procesos de cambio o las crisis adquieren formas muy variables, puesto que aquellos que pueden tener lugar en Francia o Alemania, por ejemplo, donde se están redefiniendo modelos de Estado distintos, no pueden ser interpretados o analizados como las transformaciones que están teniendo lugar en Haití o Liberia, caracterizados por constituir Estados fallidos. En cualquier caso, esta nueva realidad obliga a un replanteamiento de las respectivas estructuras de seguridad interior. Asimismo, el alumbramiento de estructuras políticas transparaestatales como la Unión Europea requiere también configurar una nueva lógica en cuanto a la gestión de dicha seguridad en un contexto en el que el sagrado principio de la soberanía se encuentra sustancialmente alterado. Por otro lado, las tendencias macroeconómicas contribuyen a la uniformización económica, lo que previsiblemente tendrá unos efectos políticos y sociales inmediatos escasamente evaluables a corto plazo, pero sin duda de gran trascendencia futura a muy diversos niveles. Las tendencias neoliberales por su parte y la reducción de los ámbitos de actuación del Estado en materia de intervención social, hace previsible un incremento sustancial en los niveles de criminalidad ordinaria, incremento que se viene registrando desde hace ya algunos años. Y finalmente los flujos migratorios de extraordinaria trascendencia, como elemento sustancial emergente y alterador básico de percepciones respecto a la identidad y a la seguridad, han irrumpido en el escenario amenazando con convulsionar el presente político y social de forma imprevisible.

- b) La alta tecnología y las NTIC constituyen uno de los ejes fundamentales de nuestra civilización sobre la que se asienta el concepto ilustrado del progreso y del bienestar. Sin embargo, el desarrollo tecnológico, en todos los ámbitos de desarrollo humano, permite a aquellos grupos y colectivos que desafían al poder estatal actuar de forma más eficaz para la consecución de sus objetivos, lo que a su vez implicará la necesidad por parte de los Estados de asignar más fondos a las fuerzas de seguridad con el fin de incrementar la especialización y hacer frente también a la sofisticación de la delincuencia. Los descubrimientos científicos y su acelerada aplicación tecnológica está creando una creciente espiral de desajustes entre su utilización y su asimilación sociocultural. Siempre han surgido descubrimientos e inventos revolucionarios que han alterado pro-

fundamente los hábitos cotidianos, así como la percepción del mundo (*Weltanschauung*). Sin embargo, en la actualidad el principio que marca la diferencia es la acumulación compulsiva de nuevas y revolucionarias tecnologías en todos los ámbitos de forma continuada. Los desafiadores de la legalidad y la democracia son muy conscientes de esta realidad contemplándola como un escenario plagado de oportunidades en el que simplemente es necesario desarrollar las capacidades suficientes para situarse en una posición hegemónica, puesto que ni la mayoría de los particulares ni muchos Estados poseen los conocimientos, la voluntad o la capacidad para combatir eficazmente dichos desafíos. Esta realidad se percibe con claridad al observar el incremento del número de sofisticados delitos financieros, así como la creciente dificultad en la persecución de diferentes tipos de actos delictivos por la complejidad que adquieren, y los limitados medios con los que cuentan las fuerzas de seguridad.

- c) Las sociedades posindustriales se caracterizan por evolucionar a un ritmo que supera en numerosas ocasiones, no solamente la capacidad de los Estados para prever las tendencias futuras, sino la de los propios analistas centrados en su estudio. Los cambios en la estructuración de las familias, el surgimiento de nuevas religiones que en ocasiones adoptan la forma de secta, la emergencia de nuevos valores sociales asociados al hedonismo y al disfrute del ocio, el elevado número de ciudadanos forzados a la inactividad a causa del desempleo y que constituye un problema de carácter estructural difícilmente subsanable, en definitiva la creciente pluralidad de la sociedad obliga a flexibilizar también la respuesta del Estado en materia de seguridad en función de las particularidades de los actores a los cuales se debe hacer frente. Dicha variedad, que resulta conveniente y deseable en una sociedad democrática, sin embargo se erige en amenaza cuando los fundamentos del consenso político y social se ven socavados por fracturas internas que ponen en duda el proyecto comunitario global. Indicadores como la disminución del asociacionismo, la emergencia de comportamientos anómicos antisociales, el incremento de enfrentamientos violentos entre colectivos ciudadanos y las fuerzas de seguridad, o la emergencia de ideologías o sensibilidades sociales que consideran al Estado como enemigos de la ciudadanía, contribuyen a minar la cohesión social y

la mutua confianza necesaria para el sostenimiento de un proyecto común de convivencia.

La mutua interacción de los ejes clave aludidos en el esquema inicial (Estado-nación, avances tecnológicos y valores sociales) crea espacios autónomos, que constituyen oportunidades para la emergencia de amenazas. Estos entornos no son completamente estancos, pero desarrollan una identidad propia que les dota de un sentido claramente diferenciado. Fundamentalmente son tres: delincuencia transnacional organizada, nueva delincuencia ordinaria y terrorismo. Éstas a su vez deben de ser afrontadas mediante instrumentos específicamente diseñados a tal efecto y de cuya correcta elaboración dependerá que las amenazas se mantengan en unos niveles asumibles, constituyendo simples riesgos sobre los que ejercer un discreto control o se deba adoptar una actitud más resolutiva y contundente. Estos espacios no se encuentran presentes en la misma medida en todas las sociedades. En algunos contextos la amenaza procede manifiestamente de los tres ángulos, mientras que en otros entornos únicamente destaca alguno de ellos o ninguno.

Hoy la delincuencia transnacional organizada más desestabilizadora es, en buena medida, la consecuencia de las crisis institucionales acaecidas en ciertos Estados. El vacío de poder y los avances tecnológicos han permitido expandirse y explorar nuevas fuentes de negocios ilícitos, aprovechando asimismo dicha tecnología para eludir los controles gubernamentales y, en ocasiones, para desafiarlos abiertamente. Esta nueva delincuencia sofisticada requiere, para ser eficazmente combatida, de unidades y grupos especializados que se centren en hacer frente a dicha problemática específica, porque se necesita una elevada especialización, tanto por el conocimiento concreto de grupos internacionales organizados como por la necesidad de acceder a un profundo conocimiento tecnológico. El ámbito de la cooperación internacional, junto a la armonización de la respuesta policial, constituyen objetivos indeludibles que deben ser abordados con el fin de neutralizar los crecientes niveles de interrelación existentes entre organizaciones de diferentes procedencias, pero con objetivos complementarios.

El segundo espacio, la delincuencia ordinaria, ha sufrido a lo largo de los últimos años cambios significativos que han permitido que se incrementen sus niveles de sofisticación como consecuencia de su propia adaptación a las actuales circunstancias socioeconómicas y tecnológi-

cas, así como por el contacto establecido con otros entornos ajenos y que le permite un fructífero intercambio de conocimientos. En nuestras sociedades plurales y democráticas es necesario profundizar en la elaboración de respuestas que, respetando los principios básicos de los presuntos delincuentes, den respuesta a aquellos delitos que provocan una elevada alarma social por su visibilidad, aunque no constituyan una verdadera amenaza para la estabilidad del sistema de convivencia. La respuesta debe ser consecuencia de una mejora sustancial de los mecanismos de validación de pruebas, incidiendo en el desarrollo de la policía científica y en la potenciación de sus capacidades. Sin embargo, también es necesario involucrar a la propia sociedad en la gestión de su seguridad promoviendo el surgimiento de una actitud de colaboración ciudadana a través de un acercamiento de la propia policía a la sociedad y proponiendo medidas que refuercen la solidaridad social con el fin de prevenir el surgimiento de posibles contextos en los que puedan emerger situaciones que faciliten la comisión de delitos o la impunidad. Los diferentes diseños policiales que se han elaborado hasta el momento persiguiendo estos objetivos, y entre los cuales podría destacar el concepto de *policía de proximidad*, han tenido hasta el momento un éxito desigual, pero sin duda indican una dirección en la que es necesario avanzar y profundizar.

Finalmente, el último espacio autónomo lo constituye el terrorismo, consecuencia de la interacción disfuncional de factores políticos y socioeconómicos. Sin duda conforma en la actualidad el factor más destabilizador y amenazante, pero se percibe de forma muy variable en función del contexto desde el que se aborde su análisis. El condicionante profundamente político de su definición ha impedido históricamente alcanzar un acuerdo sobre su caracterización y lógicamente también en relación con las vías más adecuadas para combatirlo. Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 han actuado como un factor que ha potenciado la necesidad de abordarlo con determinación y conocimiento, focalizando inmensos recursos en la necesidad de comprenderlo y hacerle frente. Esta atención superlativa es consecuencia de la percepción existente de que constituye un factor de inestabilidad que amenaza los principios y valores básicos sobre los que se asientan nuestras sociedades democráticas y plurales. Estas circunstancias y la peculiaridad de la amenaza están impulsando el desarrollo de renovadas estructuras de seguridad articuladas principalmente en torno

a la necesidad de potenciar los mecanismos y las estructuras de recopilación de información y de elaboración de inteligencia. Asimismo, la asunción de que el problema terrorista actual constituye una amenaza global ha impulsado la adopción de medidas de alcance planetario, promovándose estructuras de cooperación internacional en diversos frentes y a diferentes niveles. Sin duda éste constituye un espacio de muy difícil concreción por sus muy variadas dimensiones. La novedad y complejidad del fenómeno impide por el momento realizar un análisis estratégico de largo alcance sobre la eficacia de las medidas, pero a pesar de esta circunstancia resulta evidente que el éxito real depende de que se mantenga el respeto a los derechos humanos básicos así como a los fundamentos de la democracia.

Tras abordar el escenario que se proyecta al futuro, es posible extraer dos denominadores comunes que se van a encontrar presentes en la dialéctica entre las legalidades democráticas y sus desafidores multiformes, a saber, la complejidad y la transnacionalidad de los fenómenos. Ambas características hacen necesario reenfocar los objetivos y los instrumentos que cabe aplicar con el fin de precisar los ámbitos concretos sobre los que queremos actuar. Para la solución de sus problemas las sociedades complejas requieren respuestas transversales que incidan o al menos tomen en consideración los posibles efectos de segundo orden (colaterales) que pueden desencadenar ciertas iniciativas. Por esta razón es necesario desarrollar un sólido cuerpo teórico y práctico de conocimiento que posibilite a los decisores públicos adoptar las medidas más adecuadas en cada caso concreto. Del concepto de complejidad en este campo se deriva también la idea de cambio permanente, aspecto que incrementa de forma todavía más acusada la necesidad de ser capaces de conocer para actuar en el lugar, el momento y de la forma precisa con el fin de maximizar los resultados buscados. La transnacionalidad se convierte en este contexto en un matiz complementario muy significativo que amplía el rango de estas problemáticas que hasta el momento ha ofrecido más oportunidades a los desafidores que a las estructuras legales, siendo lógicamente el objetivo último la inversión de esta dinámica. La eficacia razonable en la respuesta al crimen dependerá de que los poderes públicos asuman este escenario.

## Notas

1. Las nuevas formas de control no han sustituido a las tradicionales. Simplemente se han superpuesto, desarrollando todo el conjunto una apariencia más compleja y refinada (Cohen, 1985).
2. La ocupación de Irak constituiría el ejemplo más reciente.

## Bibliografía

- Cain, M. (1973), *Society and the Policeman's Role*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Cohen, S. (1985), *Visions of Social Control. Crime, Punishment and Classification*, Polity Press, Cambridge.
- Jaime-Jiménez, Ó. (2002), *Policía, terrorismo y cambio político en España (1976-1996)*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Piqueres, L. M. (1989), «La imagen del Cuerpo Nacional de Policía. Concepto, construcción y transmisión», en AA.VV., *Policía y sociedad*, Dirección General de la Policía, Madrid, pp. 225-242.

---

# Modelos de servicios de inteligencia en Europa y Latinoamérica

*Antonio M. Díaz Fernández*

## 1. Introducción

Los servicios de inteligencia son una parte más de la Administración Pública de los estados y tienen una función similar en todos ellos: suministrar información evaluada, contrastada e integrada al decisor político para que tome decisiones con el menor nivel de incertidumbre posible; esto es, proporcionarle inteligencia. Sin embargo, aunque esta necesidad ha sido permanente a lo largo de la historia, los gobernantes no la han cubierto de la misma manera. Partiendo de la secular colaboración que prestaban órdenes monásticas, comerciantes o militares, como parte accesorio y no principal a sus funciones, el Estado fue especializando a un específico aparato para el suministro de esta información. Desde entonces cada tipo de régimen político ha desarrollado una organización de inteligencia específica: las policías políticas en los regímenes totalitarios, las agencias de seguridad independientes en los autoritarios y los servicios de inteligencia en las democracias (Díaz, 2005).

Las Administraciones son las instituciones del sistema político que mejor se pueden comparar (Peters, 1998: 125); por este motivo, debería ser posible establecer tipos de modelos de inteligencia de diferentes Estados aunque pertenecieran a distintas tradiciones y áreas geográficas. Sin embargo, y a pesar de haber recibido cierta atención desde las relaciones internacionales y la historia, el análisis comparado de los servicios de inteligencia sigue siendo muy escaso (Bozeman, 1988; Gill, 1994; Herman, 1996; Johnson, 1996). Algunos autores han realizado estudios comparativos entre la inteligencia norteamericana y la británica (Andrew, 1985, 1996; Robertson, 1987; Herman, 1996) o bien

entre varios sistemas de inteligencia (Godson, 1985; West, 1989; Deletant y Williams, 2001); sin embargo, a pesar de estos intentos, el camino por avanzar es aún enorme.

Algunos expertos (Richelson y Ball, 1985; Andrew, 1989; Gill, 1994; Hager, 1996; Alexander, 1998; Stafford y Jeffrey-Jones, 2000), y principalmente Herman (1996), han defendido con profusión la existencia de regularidades en las organizaciones y operaciones de inteligencia de diferentes Estados y periodos históricos. Ellos han construido y utilizado este argumento esencialmente para sostener la existencia de un *modelo anglosajón* y, por contraposición a él, otro que podría denominarse *continental*. Todos estos países se dispondrían conforme a una serie de círculos concéntricos cuyo centro estaría dominado por el Reino Unido y Estados Unidos —debido a su mayor importancia estratégica, sus planteamientos y desarrollos teóricos— aumentando la diferencia a medida que se va hacia los círculos periféricos.

La supuesta homogeneidad del modelo anglosajón se basaría en elementos culturales como la lengua o la religión, así como en experiencias comunes como la participación en la Segunda Guerra Mundial, la pertenencia a la OTAN y la cooperación transnacional. Esta cooperación, plasmada en alianzas como los acuerdos Ukusa y Canus, se inició en el siglo XIX cuando canadienses y norteamericanos colaboraron con los británicos durante la campaña de bombas de los Fenian (Andrew, 1985: 56). Acuerdos más recientes como Echelon tienen una dimensión diferente a los primeros, pero su espíritu es el mismo: la cooperación entre estos países con una historia, lengua y cultura similares. Sin duda, éste, que fue uno de los principales debates teóricos durante parte de la segunda mitad del siglo XX, se limitó a la existencia de estos dos únicos modelos puesto que la ausencia de democracia en Latinoamérica impedía introducir en el análisis a otros sistemas de inteligencia; en cualesquiera de los casos, el peso otorgado a los países anglosajones en la configuración teórica de modelos nunca ha estado del todo justificado.

A pesar de la convicción en la comparabilidad de estas organizaciones, el hecho de que ninguno de estos autores especifique exactamente qué entiende por modelo, y por añadidura tampoco cuáles son sus características concretas, dificulta un estudio comparado de los servicios de inteligencia de diferentes Estados y áreas geográficas. Duverger sostenía que «un modelo no dejaba de ser un intento de sistematizar un sector de la realidad, formando un conjunto más o menos homogéneo, a través de

una imagen simplificada y esquematizada de la realidad» (1962: 380). En este sentido emplearé el concepto *modelo*, es decir, como un instrumento que permite crear tipologías. El hecho de realizar una comparación sincrónica de cuarenta casos ha conllevado que, siguiendo a Lijphart (1971: 687), el número de variables que hay que analizar deba ser necesariamente reducido y, más en concreto, sean tres las que considere que potencialmente tienen la suficiente capacidad explicativa para construir los modelos: estructura, función y control.

La selección de casos europeos estaba claramente condicionada por la histórica, influyente y supuesta diferenciación entre dos modelos; algo que también me ha llevado a incluir a Estados no europeos pero sí necesarios para testar la hipótesis de su existencia. De esta forma, el modelo anglosajón estaría, hipotéticamente, compuesto por Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Por defecto, el segundo de los posibles modelos —el que ha venido en denominarse modelo continental— estaría compuesto, de forma principal, por el resto de países de la Unión Europea, incluyendo a Israel debido a su gran influencia en la creación de los servicios de inteligencia europeos. Este modelo sería, para los autores que defienden la existencia del modelo anglosajón, mucho menos homogéneo y desarrollado debido tanto a sus diferentes formas de gobierno como a la diversidad de sus estructuras administrativas (Herman, 1996). He apuntado cómo los servicios de inteligencia son estructuras muy especializadas que sólo surgen en los regímenes democráticos; por esto, la selección de los Estados latinoamericanos ha estado guiada por la necesaria existencia en ellos de parámetros democráticos. Para este objetivo he acudido a la clasificación que realiza *Freedom House* incluyendo únicamente aquellos Estados considerados *libres* y excluyendo a los *parcialmente libres* y *no libres*. Con estos criterios, los Estados considerados han sido Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay; del sistema de inteligencia panameño no he obtenido información contrastada para poder incluirlo.

En suma, para el análisis de los posibles modelos, el estudio comprenderá Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido,

República Checa, República Dominicana, Suecia, Suiza y Uruguay. La información para definir cada uno de los casos ha provenido de sus legislaciones, informes de los servicios de inteligencia, comités parlamentarios y mecanismos de control así como de artículos en revistas especializadas y conversaciones con expertos y políticos de aquellos países.

## 2. Metodología para la creación de modelos de servicios de inteligencia

A lo largo de este apartado presentaré un esquema teórico para la creación de modelos de sistemas de inteligencia a través de las tres variables elegidas: la función, la estructura y el control. Tras la explicación de las mismas desarrollaré el proceso elegido para operativizarlas y, para poder representar los modelos, crearé una rejilla tipológica basada en estas variables (gráfico 1 de la p. 173). Este modelo teórico podrá aplicarse posteriormente a los países que son objeto del análisis y establecer así qué modelos de inteligencia existen y si se producen diferencias que nos permitan hablar con propiedad de modelos de inteligencia propios en Europa y Latinoamérica, así como testar la existencia del modelo anglosajón.

### 2.1. *Análisis de la función*

En alguna medida al elegir exclusivamente estructuras de inteligencia de regímenes democráticos, esto es, servicios de inteligencia, ya hemos realizado una criba previa de organizaciones que únicamente producen inteligencia. La función de éstas es, en consecuencia, homogénea: suministrar inteligencia al decisor político excluyendo la acción o las actuaciones policiales. Sin embargo, en cada Estado se presentan necesidades diferentes, lo que se plasma en objetivos y formulaciones distintos para asignar estos cometidos. En algunos países las estructuras de inteligencia están muy cerca o pertenecen a los aparatos policiales, lo que a veces supone la inclusión entre sus objetivos de la persecución e investigación de graves crímenes y, en consecuencia, en algunos Estados estas organizaciones tienen poderes policiales de arresto, interceptación de comunicaciones, etc.; si bien son los menos y representan situaciones muy excepcionales.

## 2.2. Análisis de la estructura

Es razonable que en los regímenes democráticos la inteligencia interior sólo recaiga en la policía o en los servicios de inteligencia quedando excluida *a priori* que se encargue de ella la inteligencia militar. Por otra parte, tiene sentido pensar que la inteligencia exterior habrá de recaer en los servicios de inteligencia o en la inteligencia militar, siendo inusual que sea la policía quien se encargue de esta dimensión exterior. Con estas consideraciones sobre áreas de atención y estructuras de inteligencia, se configuran en total seis tipos en los que presumo deberían poder encuadrarse todos los sistemas democráticos que son objeto de estudio (cuadro 1).

CUADRO 1  
*Tipos de sistemas de inteligencia*

Tipo	Órgano encargado de la inteligencia interior y exterior
SINFO-SI	La policía tiene asignada la inteligencia interior y la exterior la desempeña un servicio de inteligencia.
SINFO	La policía realiza la función de inteligencia interior. Ninguna organización está encargada de la inteligencia exterior y ésta se reduce a labores de cooperación y enlace con otras policías y agencias extranjeras como Europol o Interpol.
SINFO-SI militar	La inteligencia interior está asignada a la policía y la exterior a sus servicios de inteligencia militares.
SI-SI militar	La inteligencia interior es desempeñada por un servicio de inteligencia y la exterior por la inteligencia militar, quedando los servicios de información policial fuera de cualquier actividad de inteligencia.
SI	La inteligencia interior es desempeñada por un servicio de inteligencia y la inteligencia exterior está reducida a labores de cooperación y enlace con otros servicios de inteligencia o agencias extranjeras. Posiblemente no presten importancia a la inteligencia exterior por circunstancias geopolíticas o históricas.
SI-SI	Tanto la inteligencia interior como la exterior se llevan a cabo bien por un único servicio de inteligencia o bien por dos diferentes, pero en cualquier caso la organización encargada de la inteligencia es siempre un servicio de inteligencia.

NOTA: SINFO: Servicio de Información Policial; SI: Servicio de Inteligencia.

Como puede desprenderse de la observación de los seis tipos creados, éstos muestran dos tendencias bien marcadas: aquellos sistemas cuya inteligencia se articula en torno a los servicios de inteligencia y aquellos que lo hacen en torno a la policía. Insisto, esto es lo razonable ya que estamos en presencia de regímenes democráticos donde la inteligencia militar queda excluida de la inteligencia interior y la policial de lo exterior; otras combinaciones, en caso de existir, deben entenderse como desviaciones a la norma pero pueden darse ya que en los casos de países de Europa del Este o Latinoamérica, a pesar de ser formalmente democracias, aún están en un proceso de consolidación y cristalización de sus Administraciones.

Los Estados cuentan con multitud de estructuras de información e inteligencia que se engloban bajo el concepto de comunidad de inteligencia. Además, tras el 11-S prácticamente todos los Estados han creado organismos específicos de coordinación o estructuras antiterroristas diferenciadas. Sin embargo, el análisis que se recoge en este capítulo se centra exclusivamente en las organizaciones que producen inteligencia ya que son las organizaciones más especializadas en esta función y las que, en definitiva, están en la base de estas nuevas estructuras de coordinación y antiterroristas. Realizar un estudio de las comunidades de inteligencia de cuarenta Estados, además de no ser el objetivo de este trabajo, supondría una metodología de análisis diferente.

### *2.3. Análisis del control*

Como decía el ya clásico Harry Ransom

sólo una Presidencia sofisticada, un Congreso alerta y vigilante, una firme actitud inquisitiva por parte de la prensa y de los académicos, pueden aportar alguna esperanza de mantener un equilibrio en el futuro entre el secreto de las agencias y un control público; entre una visión distorsionada e interesada de los asuntos exteriores y la realidad; y entre las contraproducentes acciones encubiertas y la aplicación de beneficiosa influencia en asuntos exteriores (1984: 226).

Debido a que son coincidentes en prácticamente todos los casos, el tipo de control asignado a cada sistema será la conjunción del nivel de control

para la organización encargada de la inteligencia interior y el de la encargada de la exterior, cuando existan dos organizaciones diferentes. Considerando quién controla, con qué poderes realiza este control y sobre qué áreas se produce se obtienen tres niveles de control con sus respectivos subniveles:

### 1) Nivel gubernamental

En este nivel el peso del control recae sobre el gobierno, y más concretamente en el ministro responsable de las organizaciones de inteligencia y el director de la agencia de inteligencia. En principio será difícil encontrarlo ya que en su nivel bajo roza lo que podría entenderse como un servicio más propio de un régimen poco democrático y, en su nivel alto —existencia de un inspector general—, es muy probable que se complemente con un control parlamentario y, como ya detallaré, suba hacia el nivel mixto de control:

- a) *Bajo*. En este subnivel, el control lo ejerce el superior jerárquico de la organización o bien algún comité específico de carácter administrativo-gubernamental en el que se encuentran representados los responsables ministeriales o administrativos de la organización como son, por ejemplo, los comités de comisarios y dirige la organización junto a la dirección política del ministro responsable. Tiene claramente un carácter residual y se asignará en caso de que ninguno de tipo superior pueda serle atribuido, lo que *a priori* se antoja difícil; sin embargo, sí tendrá una gran utilidad para situar a las organizaciones de inteligencia exterior, principalmente las de carácter militar, algunas de las cuales no tienen diseñado un mecanismo específico de control.
- b) *Alto*. En algunos países se ha desarrollado un mecanismo específico conocido, en su denominación más habitual, como inspector general que mantiene informado de forma independiente al ministro responsable de las actuaciones de las organizaciones de inteligencia y su sometimiento a la legalidad. A este nivel se asignarán aquellos sistemas cuyo control sea desempeñado a través de ésta u otra figura similar. Este inspector tendrá poderes que le permitirán visitar instalaciones, solicitar la presencia de personas y consultar documentos, actuando tanto a iniciativa propia como a instancia de cualquier Administración o ciudadano.

## 2) Nivel parlamentario

Es el efectuado directamente por un comité del Parlamento o bien por un órgano o persona comisionado por él:

- a) *Bajo*. Este subnivel será asignado a aquellos sistemas cuyo mecanismo parlamentario sea inclusivo; esto es, además de las organizaciones de inteligencia tendrá encomendado el control de otras Administraciones o políticas del Estado. Aunque potencialmente puedan tener asignados altos poderes para controlar a las agencias, tenderán por lo general a ser mecanismos de carácter reactivo.
- b) *Medio*. Se asignará este subnivel a aquellos mecanismos de control diseñados de forma exclusiva para controlar a las organizaciones de inteligencia pero que cuentan con unos poderes bajos para hacerlo y, por lo tanto, manifiestan una clara naturaleza reactiva. Además no tendrán capacidad para escrutar todas las áreas del funcionamiento del servicio (presupuestos, objetivos, actividades...) quedando alguna de ellas fuera de sus competencias.
- c) *Alto*. Son aquellos que, por una parte, cuentan con mecanismos de control de carácter exclusivo, esto es, controlan únicamente a las organizaciones de inteligencia; y, por otra, gozan de altos poderes de fiscalización que les hace tener un carácter proactivo en su actividad. Así pueden girar visitas a instalaciones de los servicios y solicitar la presencia tanto de personas como de documentación, excepto aquellas que pongan en peligro los detalles operativos o información suministrada por servicios de otros países, y visar los presupuestos, objetivos y actividades.

## 3) Nivel mixto

El control más intenso se produce por la conjunción de un control interno ejercido por el gobierno y externamente por la fiscalización de un organismo con pleno acceso a su información. Este tipo de control más complejo que los anteriores se produce cuando un sistema cuenta conjuntamente con un control gubernamental alto (1.b) y un control parlamentario también de tipo alto (2.c). Esto lleva a desarrollar una función proactiva y continuada que, si bien no puede evitar de forma absoluta

fallos en el sistema, al menos sí tiene potencialidad para reducirlos en gran medida:

- a) *Bajo*. Se asignará cuando, conjuntamente con el control parlamentario alto, la figura de control que emplea el Ejecutivo tiene bajos poderes o bien tiene restringidas sus áreas de competencia; a pesar de su indudable complejidad entiendo que es el nivel más bajo que puede alcanzar el nivel mixto de control.
- b) *Alto*. Se asignará este subnivel cuando la figura de control que emplea el Ejecutivo tiene altos poderes y no cuenta con restricciones o éstas son mínimas para realizar su trabajo. Entiendo que éste es el mecanismo de control superior que en la actualidad puede diseñarse para controlar a las organizaciones de inteligencia.

Al final del capítulo se encuentra la rejilla tipológica en la que se reflejan los seis tipos de estructuras posibles y los niveles de control al tiempo que se plasma el resultado del análisis de los cuarenta casos analizados; cuando más de un sistema se encuadra dentro del mismo espacio, el orden que presentan no indica prioridad alguna, sino que únicamente debe observarse la franja en la que se ubica (gráfico 1 de la p. 173).

### 3. Los modelos de inteligencia

Antes de detallar el análisis de cada una de las tres variables y sin menoscabo de lo que se recoge en el capítulo de conclusiones, adelantaremos que no podemos hablar con propiedad de la existencia de un modelo anglosajón, sino de unos países con un pasado común e intereses compartidos. Lo que sin embargo aparece con claridad es un modelo de inteligencia basado en los servicios de inteligencia y que configuran el modelo continental; frente a éste, existe uno de menor tamaño que engloba a los estados nórdicos, al que denomino modelo escandinavo, y que pivota sobre la policía; un tercer grupo formado por estados de reducido tamaño que optan por una única organización para la inteligencia interior sin prestar atención a la exterior. Finalmente, apunta como tendencia, pero aún no como modelo consolidado, un patrón latinoamericano de inteligencia caracterizado por la existencia de un único servicio de inteligencia, claro intento de diferenciación de competencias entre intelligen-

cia, policía y fuerzas armadas y una fuerte coordinación en la comunidad de inteligencia con la pretensión de situar en el ámbito parlamentario su control aunque por ahora con escaso éxito.

### 3.1. *Función*

Del análisis de las legislaciones que regulan las organizaciones de inteligencia de todos estos sistemas políticos se extrae cómo la asignación de sus objetivos se ha producido bajo diferentes fórmulas. Para indicar cuál es el cometido de estas organizaciones algunas regulaciones únicamente hacen referencia de forma genérica a «desempeñar las funciones de inteligencia y seguridad para la defensa del Estado democrático y el orden constitucional contra aquellos que lo ataquen», «prevenir y descubrir los crímenes contra la seguridad nacional» o «proteger la seguridad interna del país». En esta situación se encontraría la mayor parte de los casos analizados; esto es, los servicios internos y externos de Alemania, Austria, España, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Noruega, Portugal, Polonia, República Checa, Suecia, Suiza y el interno de Finlandia. En otros casos, la norma sí expresa con detalle los objetivos asignados como el terrorismo, la proliferación, la seguridad protectiva o la criminalidad organizada, entre otros. Los sistemas que reflejan esta opción son Australia, Bélgica, Estados Unidos, Israel, Reino Unido y el servicio interior de Nueva Zelanda. De forma muy excepcional, debido a que las organizaciones seleccionadas para el estudio pertenecen a sistemas políticos con un elevado nivel de seguridad jurídica, los únicos servicios que no cuentan con un texto legal en el que se recoja su función son los daneses, finlandeses e irlandeses; o que bien existiendo, ésta es de carácter reservado como sería el caso del servicio de inteligencia exterior de Nueva Zelanda; si bien, desde hace meses una nueva legislación espera en el Parlamento su aprobación. En otros sistemas sí existe regulación, aunque tan antigua que el escenario en el que se mueven estos servicios ha cambiado notablemente sus objetivos y la literalidad de la norma no coincide con sus objetivos actuales; éste sería el caso de Luxemburgo.

En el que entiendo patrón — más que modelo — latinoamericano la asignación se produce de forma diferente al realizarse de manera indirecta. Esto es, en primer lugar se define qué se entiende por inteligencia y por contrainteligencia para posteriormente decir que éstas son las fun-

ciones que debe cumplir un servicio de inteligencia, quizá con la única excepción de México, que define con algún mayor detalle cuáles deben ser los objetivos de su servicio de inteligencia. Así, por ejemplo, Argentina define a la inteligencia nacional como «la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la seguridad exterior e interior de la Nación» y la contrainteligencia como «la actividad propia del campo de la inteligencia que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representen amenazas o riesgos para la seguridad del Estado nacional»; pero esta formulación es prácticamente idéntica en las diferentes legislaciones latinoamericanas.

Pero independientemente de lo contemplado en sus respectivas regulaciones, todos los gobernantes han asignado a sus organizaciones de inteligencia la misma función y los mismos objetivos, como se desprende de los informes anuales de los servicios, los comités de control o las declaraciones políticas. Esto es, al igual que la función de todas estas estructuras es suministrar inteligencia al decisor político para la protección de los elementos esenciales del Estado y reducir al mínimo el nivel de incertidumbre en el proceso de toma de decisión del gobierno, los objetivos son también idénticos: combatir las amenazas del espionaje, terrorismo, subversión, proliferación nuclear, química y bacteriológica, inteligencia económica, seguridad de las comunicaciones y crimen organizado. No obstante, y aunque la relación de objetivos sea similar, evidentemente se produce el énfasis en unos u otros según las necesidades particulares de cada sistema político; con qué tipo de estructuras el Estado pretende dar respuesta a estas necesidades es lo que abordamos en el siguiente apartado.

### 3.2. *Estructura*

La atribución de cómo cada sistema articula a sus organizaciones de inteligencia en los posibles modelos creados en el apartado 2, proporciona la tipología que recoge el cuadro 2. De su análisis pueden extraerse algunas conclusiones. En primer lugar, los diferentes sistemas políticos han articulado su inteligencia en torno a dos grandes tipos de estructuras con tres subtipos cada uno; si bien, en ambos, hay un subtipo dominante. El

primer modelo ha elegido a los servicios de inteligencia para suplir sus necesidades de inteligencia, mientras otros han optado por articularla en torno a sus policías. En principio, esto vendría a confirmar los desarrollos teóricos avanzados (Díaz, 2005); es decir, en el proceso de especialización que viven los Estados, éstos han ido sacando la función de inteligencia de los ejércitos para asignarla a los servicios de inteligencia. No presupongo que aquellos sistemas que han optado por un servicio de inteligencia sean administrativamente más avanzados que los que residen en la inteligencia en sus policías. Es un hecho que la especialización administrativa es una característica de los sistemas políticos más avanzados, pero también lo es la coherencia. Por lo tanto, aquellos sistemas que por sus características articulan la inteligencia en torno a la policía pueden ser igualmente eficaces para el decisor político que aquellos que lo hacen con respecto a un servicio de inteligencia. No obstante será necesario analizar la evolución de estos sistemas en las próximas décadas para comprobar si la distinción se mantiene o si, por el contrario, los sistemas políticos tienden a constituir servicios de inteligencia para sus necesidades de inteligencia.

Los países que configuran a su inteligencia con servicios de inteligencia componen el grupo más numeroso representando al 75% de todos los sistemas analizados. Este modelo presenta tres subtipos posibles. El

CUADRO 2  
*Modelos de organizaciones de inteligencia según su estructura*

Modelos	País
1) SI-SI	Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Israel, Italia, México, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa.
2) SI	El Salvador, Lituania, Luxemburgo, República Dominicana, Uruguay, Costa Rica.
3) SI-SI militar	Bélgica.
4) SINFO-SI militar	Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia.
5) SINFO	Irlanda, Estonia, Letonia.
6) SINFO-SI	Estados Unidos, Suiza.

FUENTE: elaboración propia.

primero, y más nutrido, está compuesto por aquellos países que optan por servicios de inteligencia para la inteligencia interior y exterior aglutinando a Alemania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Israel, Italia, México, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa. El segundo está compuesto por El Salvador, Lituania, Luxemburgo, República Dominicana,<sup>1</sup> Uruguay y Costa Rica, en donde sólo existe un servicio de inteligencia cuya función es suministrar inteligencia en la dimensión interior; mientras la inteligencia exterior es inexistente, posiblemente debido al reducido tamaño de estos Estados y a la falta de proyección exterior de su política. No obstante, hay que tener en cuenta que aunque países como Argentina o México también tienen una estructura de inteligencia para el exterior, la atención que le prestan a ésta es mínima. El tercer grupo únicamente está compuesto por un sistema, Bélgica, en el que la inteligencia interior es desempeñada por un servicio de inteligencia, mientras la exterior la lleva a cabo la inteligencia militar.

Para intentar introducir algún elemento analítico extra en un grupo tan cuantioso he contemplado dos variables como son el número de agencias y su dependencia orgánica. Con respecto al primer criterio, se puede concluir que no existe un argumento claro para decidir si deben existir una o dos agencias a la hora de estructurar un sistema de inteligencia. En campos como el contraespionaje evidentemente es una ventaja tener una organización ya que es una actividad que siempre se produce en el interior de las fronteras estatales. Sin embargo, cuando hay una sola organización existe el problema, nos guste o no, de que al ser los mecanismos externos más permisivos a la hora de quebrar la ley, éstos puedan por extensión ser aplicados hacia el interior del sistema político y a sus ciudadanos. Un único servicio de inteligencia también presenta el inconveniente de que no es posible contrastar el producto de esta organización con otras de entidad similar; no obstante, este debate que se inició tras la caída del muro ha llegado a su fin al comprobarse la utilidad de contar con un único servicio de inteligencia que lidie con toda la inteligencia que necesita el Estado. Del modelo de servicio de inteligencia son varios los sistemas que estructuran toda la obtención de su información interior y exterior en una sola organización, muchos de los cuales pertenecen a los últimos llegados a la democracia de la Europa del Este y Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Eslovaquia, Eslovenia,

México y Perú, siendo Grecia, Holanda y España los únicos de los que pertenecen a las estructuras de inteligencia más antiguas.

Si los analizamos con respecto a su adscripción orgánica dentro del esquema institucional de sus respectivos sistemas políticos, una distinción inicial lleva a establecer cómo los servicios de inteligencia interiores están adscritos mayoritariamente al ministerio de Interior (Alemania, Bélgica, Chile, Estonia, Francia, Holanda, Italia, México, Portugal, Reino Unido); algunos al ministerio de Justicia (Australia); y otros, al jefe del Ejecutivo como Colombia, Costa Rica, Israel, Lituania, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, República Checa y República Dominicana. Con respecto a la inteligencia exterior, el abanico de departamentos ministeriales responsables es más reducido. Un gran grupo la asigna a su ministerio de Defensa como Francia, Italia y Portugal; otros, al jefe del Ejecutivo como Alemania, Israel y Nueva Zelanda; y algunos, al ministerio de Asuntos Exteriores como el Reino Unido y Australia. Sólo la República Checa tiene a su servicio exterior bajo la autoridad del ministerio de Interior; ocurre también en Chile, Holanda, Grecia y México pero estos Estados tienen un único servicio de inteligencia y esta adscripción está claramente condicionada por este hecho. En conclusión, si bien estas dos variables ayudan a entender este grupo de sistemas, no son variables independientes que produzcan una mayor segmentación y por tanto comprensión de este modelo. La explicación de su variedad habrá que encontrarla más en un contexto geopolítico e histórico, que sin embargo no entraremos a analizar.

El segundo gran grupo de sistemas que se obtiene del análisis es el compuesto por aquellos que articulan su inteligencia en torno a la policía. Insisto en que al referirnos a que la inteligencia pivota en torno a la policía lo hacemos a estructuras de inteligencia albergadas en la policía, diferentes a un servicio de información policial. Al igual que ocurría en el grupo anterior, en éste también aparece un subtipo dominante que abarca a la mayoría de los casos analizados y compuesto por los países del norte de Europa; esto es, Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Austria cuya inteligencia interior recae en la policía y la exterior en la inteligencia militar. Es reseñable el sistema danés, cuyo servicio tiene incluso poderes policiales, y el austriaco que lo tendrá en breve a tenor de la reforma en curso. La presencia de los cuatro sistemas nórdicos y su vecino austriaco nos avala para bautizarlo como modelo escandinavo. Por isoformismo institucional, Estonia y Letonia también han configurado un sistema muy similar al escandinavo, aunque por nacer en momentos his-

CUADRO 3  
*Organizaciones de inteligencia y ministros responsables*

Sistema	Inteligencia interior	Adscripción	Inteligencia exterior	Adscripción
Alemania	Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)	Ministerio de Interior	Bundesnachrichtendienst (BND)	Canciller Federal
Argentina	Secretaría de Inteligencia (SI)	Secretario de Inteligencia	Secretaría de Inteligencia (SI)	Secretaría de Inteligencia
Australia	Australian Security Intelligence Organisation (ASIO)	Ministerio de Justicia	Australian Secret Intelligence Service (ASIS)	M. Asuntos Exteriores
Austria	Sicherheitspolizeigesetz (SPG)	Ministerio de Interior	Heeresabwehramt (HaA)	Ministro de Defensa
Bélgica	Sûreté de l'État (Sûreté)	Ministerio de Justicia	Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces Armées (SGR)	Ministro de Defensa
Brasil	Agência Brasileira de Inteligencia (ABIN)	Ministro Jefe de Seguridad Institucional	Agência Brasileira de Inteligencia (ABIN)	Ministro Jefe de Seguridad Institucional
Canadá	Canadian Security Intelligence (CSIC)	Ministerio de Interior	—	—
Chile	Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)	Ministro de Interior	Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)	Ministro de Interior
Colombia	Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	Primer Ministro	Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)	Primer Ministro
Costa Rica	Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional	Primer Ministro	—	—
Dinamarca	Politiets Efterretningstjeneste (PET)	Ministerio de Justicia	Danish Defence Intelligence Service	Ministerio de Defensa
El Salvador	Organización de Inteligencia del Estado (OIE)	Primer Ministro	—	—
Estados Unidos	Federal Bureau of Intelligence (FBI)	Fiscal General	Central Intelligence Agency (CIA)	Presidente
España	Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	Ministerio de Defensa	Centro Nacional de Inteligencia (CNI)	Ministerio de Defensa
Eslovaquia	Slovak Information Service (SIS)	Primer Ministro	Slovak Information Service (SIS)	Primer Ministro
Eslovenia	Slovenska Obvšëevalno-Varnostna Agencija (SOVA)	Primer Ministro	Slovenska Obvšëevalno-Varnostna Agencija (SOVA)	Primer Ministro
Estonia	Security Police Board (Kaitsepolitsei)	Ministro de Interior	—	—
Finlandia	Suojelupoliisi (SUPO)	Ministerio de Interior	Pääesikunnan Teidusteluosasto	Ministerio de Defensa
Francia	Direction de la Surveillance du Territoire (DST)	Ministerio de Interior	Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE)	Ministerio de Defensa

CUADRO 3 (continuación)

Sistema	Inteligencia interior	Adscripción	Inteligencia exterior	Adscripción
Grecia	Ethniki Ypiresia Pliroforion (EYP)	Ministerio de Interior	Ethniki Ypiresia Pliroforion (EYP)	Ministerio de Interior
Holanda	Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst (AIVD)	Ministerio de Interior	Algemene Inlichtingen-en Veiligheidsdienst (AIVD)	Ministerio de Interior
Hungría	Oficina de Seguridad Nacional	Ministro de Seguridad Nac.	Servicio Especial para la Seguridad Nacional	Ministro de Seguridad Nac.
Irlanda	Garda Síochána	Ministerio de Justicia	—	—
Israel	Sherut Ha'Bitachon Ha'Klali (Shabak)	Primer Ministro	Mossad le'Mode'in ve'le'Tafkidim Meyouchandim (MOSSAD)	Primer Ministro
Italia	Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica (SISDE)	Ministerio de Interior	Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Militare (SISMI)	Ministerio de Defensa
Letonia	Security Police (SP)	Ministerio de Interior	—	—
Lituania	Valstybės Saugumo Departamentos (VSD)	Primer Ministro	—	—
Luxemburgo	Service de Renseignements de l'Etat (SREL)	Primer Ministro	—	—
México	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)	Secretario de Gobernación	Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)	Secretario de Gobernación
Noruega	Politiets overvåkingstjeneste (POT)	Ministerio de Justicia y Policía	Inteligencia militar	Ministerio de Defensa
Nueva Zelanda	New Zealand Security Intelligence Service (NZSIS)	Primer Ministro	General Communications Security Bureau (GCSB)	Primer Ministro
Perú	Consejo Nacional de Inteligencia (CNI)	Primer Ministro	Consejo Nacional de Inteligencia (CNI)	Primer Ministro
Polonia	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)	Primer Ministro	Agencja Wywiadu (AW)	Primer Ministro
Portugal	Serviço de Informações de Segurança (SIS)	Ministerio de Interior	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares (SIEDM)	Ministerio de Defensa
Reino Unido	Security and Intelligence Service (SIS)	Ministerio de Interior	Security Service (SS)	M. Asuntos Exteriores
República Checa	Bezpečnostní Informační Služba (BIS)	Primer Ministro	Úřad pro zahraniční styky a informace (ÚZSI)	Ministerio de Interior
República Dominicana	Dirección Nacional de Investigaciones (DNI)	Primer Ministro	—	—
Suecia	Säkerhetsavdelningen (SÄPO)	Ministerio de Justicia	Militära Underrättelse och Säkerhetsjämsten	Ministerio de Defensa

CUADRO 3 (continuación)

Sistema	Inteligencia interior	Adscripción	Inteligencia exterior	Adscripción
Suiza	Dienst für Analyse und Prevention (DAP)	Dep. Justicia y Policía	Strategische Nachrichtendienst (SND)	Dep. de Defensa, Población y Deporte
Uruguay	Dirección Nacional de Información del Estado (DINACIE)	Ministerio de Defensa Nacional	Dirección Nacional de Información del Estado (DINACIE)	Ministerio de Defensa Nacional

FUENTE: elaboración propia.

tóricos tan diferentes no es posible ubicarlos en el mismo modelo y por eso los encuadramos en el siguiente.

El quinto subtipo está integrado por Irlanda, Estonia y Letonia. La inteligencia interior es cubierta por un servicio de información policial y la inteligencia exterior la recaba de las diferentes organizaciones policiales internacionales como de sus oficiales de enlace en varias capitales del mundo al no tener constituida ninguna organización de inteligencia exterior.

Finalmente, el último subtipo lo componen dos sistemas políticos federales, el estadounidense y el suizo. El FBI norteamericano es peculiar en el mundo. Ante la pléyade de organizaciones policiales existente en Estados Unidos se constituye como la única policía federal con la que cuenta el país presentándose como el elemento homogenizador de la investigación y la persecución criminal; esto garantiza en alguna medida la aplicación de la ley en el ámbito estatal y la operatividad de la figura del fiscal general del Estado, responsable político del FBI, ante graves delitos que atentan contra toda la Federación aunque su eficacia como servicio de inteligencia no es muy elevada.

### 3.3. Control

El control debe analizarse de forma separada para las organizaciones de inteligencia interior y exterior. Con claridad, la tendencia es a que el mecanismo de control sea el mismo o muy similar para ambos, aunque en algunos países se aprecian diferencias ya que el control sobre las organizaciones exteriores es mucho más laxo que el que se produce sobre las interiores; el hecho de que estas organizaciones tengan como centro de su trabajo a ob-

jetivos situados en el exterior o a ciudadanos extranjeros hace que el control de su actividad sea menor que para sus homólogos interiores.

Con respecto al nivel de control más bajo, el gubernamental, el análisis de los casos muestra que éste lo presentan Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Uruguay en Latinoamérica y en Francia, Grecia y Luxemburgo en Europa. En ocasiones tiene lugar algún debate en las comisiones de Interior o Defensa pero no existe ningún tipo de control parlamentario sobre estos servicios de inteligencia. Con respecto al nivel gubernamental alto, los únicos sistemas que cuentan con una figura de apoyo al ministro responsable en su función de control son Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Sin embargo, los que están al servicio del ministro son los australianos, neozelandeses, estadounidenses<sup>2</sup> y canadienses. Por su parte, en el Reino Unido sus actuaciones se producen generalmente a instancia de la autoridad judicial y no la gubernamental. Son por lo tanto todos, excepto el sistema británico, los candidatos a formar parte del nivel mixto. Habrá en consecuencia que esperar a analizar el nivel de control parlamentario en estos sistemas para decidir su posible inclusión en el nivel mixto, o bien mantenerlos en el nivel gubernamental alto.

Yendo hacia el nivel de control externo se observa cómo el mayor número de países han adoptado mecanismos de los niveles superiores de control agrupándose en torno a las cuatro formulaciones diferentes que se reflejan en el cuadro 4:

CUADRO 4  
*Tipos de organizaciones de control externo*

Mecanismo	Sistemas
Comisión parlamentaria	Alemania, Argentina, Austria, Australia, Brasil, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, Holanda, Hungría, Israel, Italia, Noruega, Suiza, Lituania, México, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, República Checa
Comisión de parlamentarios	Reino Unido
Comité independiente	Canadá, Portugal, Bélgica <i>Ombudsman</i> Irlanda, Finlandia, Suecia

Pero además de constatar la existencia de un control parlamentario en estos sistemas, para atribuirles un subnivel es necesario analizar qué poderes y competencias se han asignado a estos mecanismos. A este tenor, los sistemas que cuentan con algún mecanismo de control externo pueden clasificarse de la siguiente forma (cuadro 5):

CUADRO 5  
*Mecanismos parlamentarios de control y poderes*

Sistema	Tipo de órgano	Competencias	Poderes	Acción
Alemania	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Argentina	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Australia	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Austria	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Reactivo
Bélgica	Comité independiente	Exclusivo	Alto	Proactivo
Brasil	Comité parlamentario	Exclusivo	Por definir	
Canadá	Comité independiente	Exclusivo	Alto	Proactivo
Chile	Comité parlamentario	Exclusivo	Por definir	
Dinamarca	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Proactivo
Eslovaquia	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Eslovenia	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Reactivo
España	Comité parlamentario	Inclusivo	Bajo	Reactivo
Estados Unidos	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Estonia	Comité parlamentario	Inclusivo	Bajo	Reactivo
Finlandia	<i>Ombudsman</i>	Inclusivo	Bajo	Reactivo
Holanda	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Proactivo
Hungría	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	
Irlanda	<i>Ombudsman</i>	Exclusivo	Medio	Proactivo
Israel	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Italia	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Proactivo
Letonia	Comité parlamentario	Inclusivo	Bajo	Reactivo
Lituania	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	
Noruega	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Nueva Zelanda	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
México	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Por concretar
Perú	Comité parlamentario	Exclusivo	Bajo	Por diseñar
Polonia	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Por concretar
Portugal	Comité independiente	Exclusivo	Alto	Proactivo
Reino Unido	Comité de parlamentarios	Exclusivo	Alto	Proactivo
República Checa	Comité parlamentario	Exclusivo	Alto	Proactivo
Suecia	<i>Ombudsman</i>	Inclusivo	Bajo	Reactivo
Suiza	Comité parlamentario	Exclusivo	Medio	Proactivo

FUENTE: elaboración propia.

Como se desprende del cuadro 5, existe una clara relación entre mecanismos exclusivos y aquellos que cuentan con altos poderes y un papel proactivo. Sin embargo, no parece existir relación alguna entre el tipo de órgano y su poder. Esto es, la relación se centra más en la exclusividad, en la cercanía del mecanismo de control al servicio de inteligencia que en la estructuración que adopte dicho mecanismo. Lo que sí parece producirse es una relación entre mecanismo inclusivo y bajos poderes de control; posiblemente por la especificidad que caracteriza a esta Administración. En el caso de los países latinoamericanos el proceso de definición del mecanismo de control aún está produciéndose y existe una clara percepción por parte de analistas y políticos de la poca voluntad de controlar a estos servicios por parte de los diputados; por lo tanto, aunque la pretensión e incluso la norma les lleve a altos niveles de control, su realidad es muy diferente.

El tercer nivel de control que había establecido y denominado como mixto se configuraba por la coexistencia de mecanismos de control gubernamental alto y parlamentario alto. Los cuatro candidatos a pertenecer a este nivel (Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelanda)

CUADRO 6

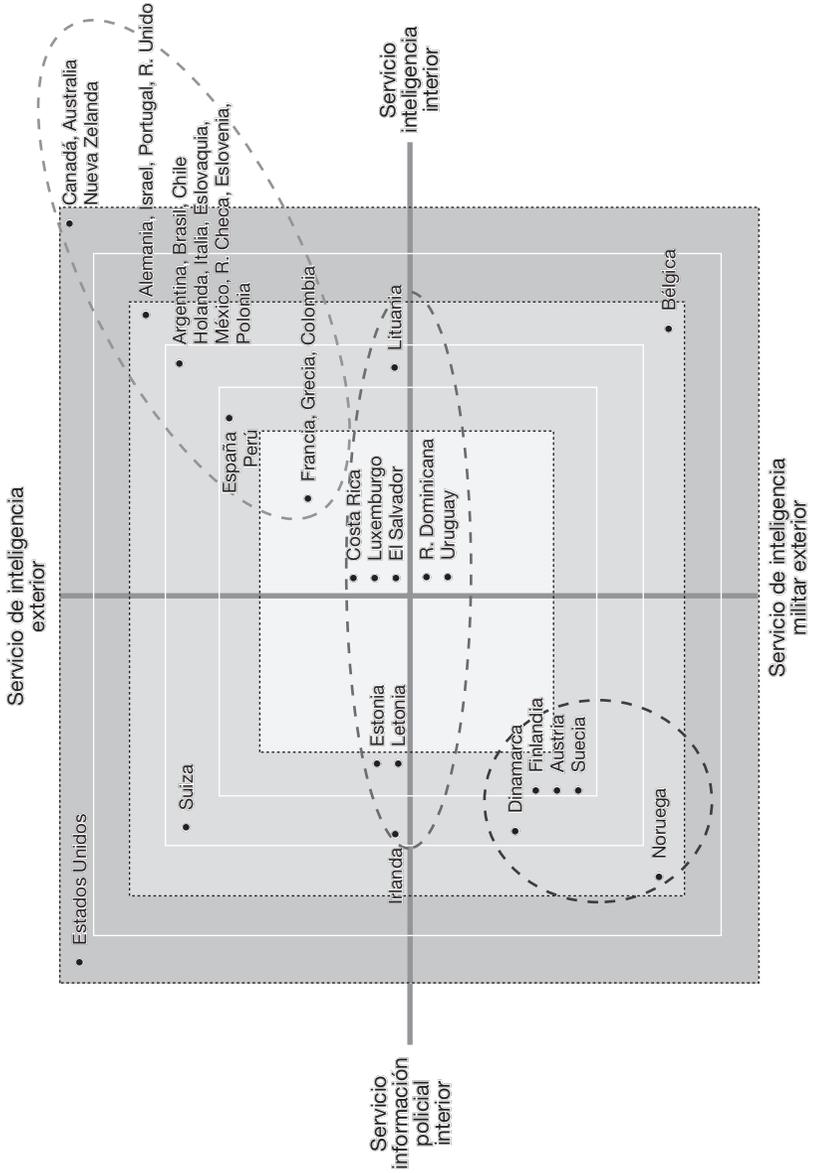
*Tipología de modelos de control de las organizaciones interiores*

Nivel de control	Sistema
1) Gubernamental	
a) Bajo	Colombia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Francia, Grecia, Luxemburgo, Uruguay.
b) Alto	
2) Parlamentario	
a) Bajo	España, Estonia, Letonia, Finlandia, Suecia, <i>Perú</i>
b) Medio	Austria, <i>Brasil, Chile</i> , Dinamarca, Irlanda, Italia, Eslovenia, Holanda, Hungría, Lituania, <i>México</i> , Polonia, Suiza.
c) Alto	Alemania, <i>Argentina</i> , Bélgica, Eslovaquia, Israel, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa.
3) Mixto	
a) Bajo	
b) Alto	Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda.

FUENTE: elaboración propia.

Nota: los países latinoamericanos marcados en cursiva están situados según lo que indica su legislación; sin embargo, en todos ellos este ideal legal está aún lejos de alcanzarse.

GRÁFICO I  
*Tipología de modelos de inteligencia*



son los únicos sistemas políticos que reúnen los requisitos necesarios y que, por lo tanto, se pueden incluir en este nivel superior de control. En el cuadro 6 se encuentran clasificados los diferentes sistemas de inteligencia por tipo de control.

#### 4. Conclusiones

De la disposición de estos cuarenta sistemas de inteligencia en la rejilla creada se deduce cómo estructuralmente los diferentes sistemas de inteligencia se configuran de forma mayoritaria en torno a tres grandes modelos. El primero, y más numeroso, se basa en los servicios de inteligencia. Denominado como modelo continental se construye sobre dos servicios de inteligencia, uno para el interior y otro para el exterior; o bien un único servicio que aborda ambas dimensiones como el caso español. Nacido durante el período de la guerra fría es un modelo consolidado que está actualizándose tras el cambio de escenario que supone la caída del muro y sobre todo los atentados del 11-S y 11-M. El segundo de los modelos hace pivotar a la inteligencia en torno a las policías y lo denominamos modelo escandinavo puesto que su núcleo lo formarían los Estados nórdicos que basan su inteligencia interior en la policía y su inteligencia exterior en los servicios militares; y, finalmente, el tercero que corresponde a pequeños países que residen a la inteligencia en una única organización de proyección interior empleando a veces bien a las policías a veces a los servicios de inteligencia. Posiblemente debido a su pequeño tamaño y a su escasa proyección exterior su seguridad tiene una clara orientación doméstica.

Sólo tres países quedan fuera de estos tres grandes grupos: Estados Unidos, Suiza y Bélgica. Estados Unidos es peculiar por haber mantenido a una organización policial y con poderes policiales para su inteligencia interior mientras Suiza, sin entregarle estas capacidades, sigue manteniendo su inteligencia doméstica bajo la autoridad de la policía y la exterior en un servicio de inteligencia; finalmente, Bélgica asigna su inteligencia interior a un servicio de inteligencia y la exterior a un servicio de inteligencia militar en una combinación única en los casos analizados.

Como hemos dicho a lo largo del capítulo nos encontramos con las estructuras de inteligencia de los Estados latinoamericanos que na-

cen tras sus transiciones a la democracia. Aparecen en un escenario de posguerra fría y su estructuración se justifica por este contexto pero también por la necesidad de controlar a los servicios de inteligencia y de diferenciar claramente funciones de policía, ejército y estructuras de inteligencia. Su nacimiento en un período donde ha desaparecido la dicotomía entre inteligencia interior y exterior explica la creación de un único servicio de inteligencia y el establecimiento de estructuras político-administrativas conocidos como Sistemas de Inteligencia Nacional se explica por la necesidad de tener visible, controlado y discretamente en competencia con todo el entramado que configura la incipiente comunidad de inteligencia en estos Estados. Más que de modelo consolidado podemos hablar de una tendencia que deberá analizarse en los próximos años para ver si se consolida.

Con respecto al tipo de control podemos observar cómo los niveles más elevados aparecen dentro del modelo continental de inteligencia y el caso particular de Estados Unidos. En este modelo continental, los niveles de control se han situado casi por completo en el nivel parlamentario con la excepción de Francia, Grecia y Colombia, que se sitúan en el gubernamental. No obstante, no ha habido apuestas por niveles de control parlamentario alto quedando en su mayor parte en un nivel medio. Los únicos tres países que se sitúan en el nivel mixto alto pertenecen a este grupo (Australia, Canadá y Nueva Zelanda). El modelo escandinavo ha tendido hacia controles parlamentarios de nivel bajo y en torno a la figura del *Ombudsman* en lógica con las estructuras policiales que lo sustentan. El tercer modelo, configurado por países de reducido tamaño, muestra una pluralidad de mecanismos de control si bien más de la mitad de los mismos lo confían en el nivel gubernamental y ninguno se posiciona en los niveles más altos de control.

Mención aparte debe hacerse de los sistemas de control en los antiguos países de la Europa del Este y América Latina. Debido a su reciente pasado no democrático, los políticos de estos países han prestado una gran atención al control de estas poderosas estructuras hasta hacía poco consagradas al control de sus poblaciones. En la Europa del Este, y posiblemente por copia de opciones de su entorno político y administrativo más cercano, se han implantado mecanismos de control parlamentarios para supervisar a los sistemas de inteligencia. En el caso de los Estados latinoamericanos, aunque también se ha querido optar por el control externo del Parlamento; parece que los diputados han preferido no implicarse en el

control de estos servicios y quizá los casos más llamativos son los de El Salvador, Costa Rica y República Dominicana, que han confiado el control en exclusiva a sus ministros y los responsables de los servicios.

Por esto, más que confiar en la capacidad de un potente comité parlamentario para alcanzar un mejor control, los Estados latinoamericanos han desarrollado una inmensa pluralidad de mecanismos que abarcan precisamente las fuentes que otorgaron autonomía a los servicios de inteligencia durante las dictaduras generando toda una larga serie de atropellos a los derechos y libertades de los ciudadanos. Así, se disuelven las antiguas agencias de inteligencia y se profundiza en la profesionalización de los agentes a través de un estatuto de personal y una escuela de formación alejándolos por tanto del personal de los servicios anteriores; se ha decidido el alejamiento de los militares y de todos aquellos que hubieran trabajado para las agencias de seguridad durante la dictadura o estuvieran implicados en crímenes de guerra o violación de los derechos humanos, los objetivos los fija el presidente del gobierno y se elimina la capacidad operativa a los servicios, a los cuales se les prohíbe recabar los datos de forma masiva y sin justificación. Se produce un control estricto de los fondos reservados y del nombramiento de los directores estableciéndose en sus normas reguladoras los requisitos que deben cumplir éstos así como procedimientos de control judicial para interceptar comunicaciones. Expresamente se prohíbe que influyan en el proceso político interno, la vida de los partidos o la opinión pública y que desempeñen sus tareas en beneficio de un partido político o gobierno. No podrán revelar información sobre cualquier ciudadano, realizar tareas represivas, cumplir funciones policiales o de investigación criminal, obtener información y almacenar datos sobre actividades privadas y deberán tener un obligado respeto a los derechos de los ciudadanos y a la Constitución.

Será necesario seguir analizando la evolución de estos modelos durante la próxima década para ver si se consolidan o si, por el contrario, evolucionan. Esta evolución será presumiblemente hacia los servicios de inteligencia como estructuras más especializadas o bien, como los casos danés, colombiano o polaco, que tienen atribuidos poderes policiales y en alguna medida las policías de seguridad de las repúblicas bálticas, hacia estructuras mixtas de inteligencia con cierta capacidad de acción. A esto hay que unir el gran desarrollo que tendrán las comunidades de inteligencia —hasta ahora una idea más que una realidad— y de los centros antiterroristas.

## Notas

1. El caso dominicano es particular puesto que a pesar de ser formalmente una democracia, la inteligencia sigue recayendo exclusivamente en el aparato militar.

2. Aunque en Estados Unidos los inspectores son internos para cada uno de los servicios de inteligencia con objeto de informar a sus respectivas direcciones, existe el Intelligence Oversight Board que por sus funciones sí es equiparable a la figura del inspector general.

## Bibliografía

- Alexander, Martin S. (1998) *Knowing Your Friends: Intelligence Inside Alliances and Coalitions from 1914 to the Cold War*, Frank Cass, Londres.
- Andrew, Christopher (1985), *Secret Service: the Making of the British Intelligence Community*, Heinemann, Londres.
- (1989), «The Growth of the Australian Intelligence Community and the Anglo-American Connection», *Intelligence and National Security*, vol. 4, n.º 2, pp. 221-255.
- (1996), *For the president's eyes only: secret intelligence and the American presidency from Washington to Bush*, HarperPerennial, Nueva York.
- Bozeman, Adda (1985), «Political Intelligence in Non-Western Societies: Suggestions for Comparative Research», en Roy Godson, ed., *Comparing Foreign Intelligence: the U.S., the USSR, the U.K. and the Third World*, Pergamon-Brassey's, Washington, pp. 115-155.
- (1988), *Strategic Intelligence and Statecraft: Selected Essays*, Brassey's, Washington, DC.
- Deletant, Dennis y Kieran Williams (2001), *Security Intelligence Services in New Democracies. The Czech Republic, Slovakia and Romania*, Palgrave, Londres.
- Díaz Fernández, Antonio M. (2005), *Los servicios de inteligencia españoles. Desde la guerra civil hasta el 11-M. Historia de una Transición*, Alianza, Madrid.
- Duverger, Maurice (1962), *Método de las Ciencias Sociales*, Ariel, Barcelona.
- Gill, Peter (1994), *Policing Politics. Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, Frank Cass, Londres.
- Godson, Roy, ed. (1985), *Comparing Foreign Intelligence: the U.S., the USSR, the U.K. and the Third World*, Pergamon-Brassey's, Londres y Washington.

- Hager, Nicky (1996), *Secret Power*, Craig Potton, Nelson, Nueva Zelanda.
- Herman, Michael (1996), *Intelligence power in peace and war*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Johnson, Loch K. (1996), *Secret Agencies. U.S. Intelligence in a Hostile World*, Yale University Press, New Haven.
- Lijphart, Arend (1971), «Comparative Politics and the Comparative Method», *The American Political Science Review*, vol. LXV, n.º 3 (septiembre), pp. 682-693.
- Peters, B. Guy (1998), *Comparative Politics, Theory and Methods*, Macmillan, Londres.
- Ransom, Harry Howe (1984), *Intelligence Establishment*, Harvard University Press, Cambridge.
- Richelson, Jeffrey T. y Desmond Ball (1985), *The Ties that Bind. Intelligence Co-operation between the UKUSA Countries. United Kingdom, the United States of America, Canada and New Zealand*, Allen & Unwin, Sidney.
- Robertson, Kenneth G., ed. (1987), *British and American Approaches to Intelligence*, Macmillan Press, Ltd. - RUSI Defence Studies Series, Londres, Nueva York.
- Stafford, David y Rhodri Jeffrey-Jones (2000), *American-British-Canadian Intelligence Relations 1939-2000*, Frank Cass, Essex.
- West, Nigel (1989), *Games of intelligence: the classified conflict of international espionage*, Weidenfeld & Nicolson, Londres.

---

## La tensión entre libertad y seguridad: ¿quiénes ganan?, ¿quiénes pierden?

*Lilian Bobea*

En las sociedades latinoamericanas y caribeñas, las fuerzas de seguridad han constituido un factor decisivo en la formación de sus estados. Sus roles y misiones han sido conceptualizadas para garantizar la defensa e integridad territorial y la soberanía nacional y contribuir con los demás aparatos estatales a la cohesión social y a la preafirmación identitaria de la nación, pese a que, como bien destaca Dirk Kruijt (2005), dada la ausencia de conflictos armados de envergadura, su verdadera función a lo largo de todo el siglo xx fue la de administrar la política en lugar de ejercer la defensa.<sup>1</sup> Correlativamente, desde el triunfo de la Revolución francesa y a lo largo del siglo xix, la idea consensuada del nacionalismo y de los derechos de los pueblos y las gentes de ejercer su ciudadanía devino en la quintaesencia del Estado moderno.

Sin embargo, durante los largos años de predominio colonial, caudillista y militar, y aun durante los períodos transicionales hacia gobiernos democráticos, la cuestión de la libertad individual en América Latina estuvo explícitamente supeditada a las prerrogativas e improntas de la seguridad nacional, obstaculizando con frecuencia las aspiraciones ciudadanas de instaurar modelos liberales que descansasen en el ejercicio de las libertades públicas y los derechos individuales. El esquema de la seguridad nacional que se implantó en los años sesenta, por ejemplo, no concedió espacio ni dudas respecto a las prioridades de la seguridad del Estado sobre la seguridad de los individuos. Tampoco escatimó en los recursos para ejercer ese predominio. Sus ejércitos y policías constituyeron con frecuencia un instrumento de primera instancia con los que los gobiernos sometieron al control y al orden a sus representados. El control extendido de ascendente militarista sobre los organismos de inteligencia, las fuerzas

policiales, la administración local en áreas remotas, la centralización del control y el fuero jurídico posibilitaron un dominio incontestado de la seguridad sobre las libertades civiles.<sup>2</sup> Sólo baste recordar que hasta hace apenas tres décadas en Latinoamérica escasamente existía resistencia alguna al poder militar que no fuese considerada subversiva. Consecuentemente, la ejecución de mecanismos de transparencia y rendimiento de cuentas (*accountability*) no eran ni remotamente considerados.

En razón de esto, es válido preguntarse, ¿desde qué momento comenzó a emerger una tensión entre el reforzamiento de la seguridad y la búsqueda de libertades públicas inherentes a todo sistema democrático?

Entre finales de los ochenta y mediados de los noventa el esquema triangular entre sociedad, Estado y fuerzas de seguridad experimentó cambios en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, minimizando en una buena parte de ellos el predominio castrense sobre la administración de la política. Por razones diversas de carácter económico o por el desprestigio mismo de su ejercicio político, en la mayoría de los países latinoamericanos se produjo una desmilitarización por *default* (Stepan, 1988; Luckham, 2003; Agüero, 1999; Diamint, 1999).<sup>3</sup> Sin embargo, ello no implicó necesariamente el fin de la dicotomía entre seguridad y libertad. Nuevas formas han surgido para reeditarla o para subordinar la una a la otra, esta vez bajo modalidades más complejas y en escenarios mutantes. Actualmente, por lo menos tres vectores determinan el tipo de articulación entre seguridad y libertad, a saber: a) el carácter y la calidad de las democracias —revelándose éstas cada vez más defectivas—, b) el papel que tienen dentro de ellas las fuerzas de seguridad y c) los sujetos sociales y la acción que dichas democracias recrean. En lo que sigue, volveremos de manera intermitente sobre estos aspectos.

Este artículo se enfoca entonces en la aparente dicotomía entre libertad y seguridad y a la perversa analogía que las circunda en la actualidad, a la luz de los procesos de cambios zigzagueantes que registran las relaciones cívico-militares y las estructuras societales en Latinoamérica, concentrándonos en este caso en la región del Caribe.

Bajo los términos en los que actualmente se reproducen las prácticas y parámetros relacionados con la seguridad y las libertades públicas y civiles, se observan algunas tensiones entre ambas aspiraciones:

- 1) La formulación de una relación dicotómica entre libertad y seguridad (libertad vs. seguridad) que tipifica a la mayoría de los regímenes de

fuerza del pasado, pero que recurrentemente es posible encontrar en el presente aspectos reeditados de esta visión en las prácticas políticas de algunos gobiernos de la región.

- 2) La versión que condiciona la seguridad al logro de la libertad (LIBERTAD-SEGURIDAD). Es posible trazar esta interpretación hasta los tiempos de Woodrow Wilson y a lo largo de la Segunda Guerra Mundial y la posguerra, bajo la premisa de que un sistema internacional que descansase en la democracia era más seguro que aquel que estaba amenazado por regímenes totalitarios (por ejemplo la Alemania de Hitler o la antigua Unión Soviética). Esta percepción liberal se presenta a su vez en dos interpretaciones que comentamos en el apartado siguiente.
- 3) Una tercera vertiente insiste en que la libertad necesita de la seguridad (SEGURIDAD-LIBERTAD). Si hay inseguridad no es posible ejercer las libertades, en otras palabras, la inseguridad socava la libertad. Esta versión se aplica más en el plano nacional. Aquí el elemento cualificante crucial sería determinar la seguridad de quién está en juego y en qué medida las estrategias y recursos desplegados para obtener la seguridad no terminan aniquilando los espacios de libertad necesarios para la convivencia democrática y para la consecución del estado de derecho.

Todas estas modalidades de la relación entre libertad y seguridad conllevan una serie de tensiones y dilemas a los que nos gustaría referirnos muy brevemente. Vamos a concentrarnos en la segunda y tercera modalidad y a partir de ahí tratar de rescatar una propuesta más equilibrada.

### Primera tensión: libertad y seguridad; una relación maniqueísta

En el largo trayecto de disolución de la guerra fría se fueron conformando consensos alrededor del precepto de que para que hubiese un orden global de seguridad, este debería basarse en un orden internacional legítimo, sustentado en valores democráticos, normas de convivencia interestatal, mecanismos de resolución de conflictos e iniciativas de cooperación.<sup>4</sup> Bajo esta lógica, la consecución de la seguridad

debería darse a la par con la consecución de la libertad (SEGURIDAD = LIBERTAD).

Más explícitamente, con la introducción de la Carta Democrática Interamericana en septiembre de 2001, la Organización de los Estados Americanos elevó el techo de las capacidades y responsabilidades de la comunidad internacional y sus organismos en la persecución de este objetivo de defensa de las libertades ciudadanas y la preservación de la democracia.

En términos pragmáticos sin embargo, el sistema internacional de prevención ha mostrado más pericia en garantizar los objetivos estratégicos de seguridad (intervenciones, militarización, proliferación) y poca flexibilidad para garantizar la protección de la vida y la condición humana (libertades y derechos). Esto es constatable en las declaraciones incluidas en el documento más reciente de las Naciones Unidas, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», en las que en los casos de violencia civil más dramáticos ocurridos en los últimos veinte años, el aparato de la seguridad internacional, plasmado en el Consejo de Seguridad y en la Organización del Atlántico Norte, resultó absolutamente inefectivo o insensible para evitar pérdidas de vidas humanas o atropellos a las libertades individuales.<sup>5</sup>

La otra interpretación de la percepción liberal se presenta bajo la lógica de que la seguridad de los estados que tienen libertad está amenazada por los estados que no tienen libertad, bajo los términos en los que lo destacó recientemente el presidente George Bush en el discurso inaugural de su segundo mandato, al afirmar que «para que haya libertad en nuestra tierra, debe haber libertad en otras tierras». Bajo esta premisa la Administración de Bush sustenta el despliegue de una estrategia preventiva y de cambio de régimen en aquellos países considerados «cimarrones» (*rogue states*).<sup>6</sup>

Esta concepción tiende en última instancia a securitizar el ámbito de las libertades públicas y civiles. Este énfasis abre un nuevo dilema en el campo de las libertades, de los valores universalizados y de las aspiraciones individuales. El aseguramiento de la libertad como un bien social al que hay que alcanzar bajo cualquier medio, en tanto su precariedad compromete la seguridad de otros, produce efectos paradójicos, antidemocráticos y de escalada de la inseguridad y mayores implicaciones para el estado de derecho en estas naciones. La doctrina norteamericana en marcha contesta el sistema de reglas internacionales relacionado al uso

de la fuerza en el mundo y a un sistema de convivencia sustentado en el multilateralismo. Los indicadores más claros de esta ecuación lo constituyen el acercamiento de la Administración de Bush al protocolo de Kioto y al Tribunal Internacional de Justicia.<sup>7</sup>

En el plano regional, si bien el liderazgo caribeño ha expresado que la estabilidad y la seguridad del área dependen del establecimiento de la democracia y de la consolidación de las formas democráticas en estos países, en los escenarios locales, sin embargo, se acoge la propuesta que da preeminencia a la seguridad, en la medida en que los gobiernos y sus sociedades se sienten amenazados por el auge de la criminalidad, la violencia y la inseguridad, llevando a los primeros a sustentar iniciativas extremas de cero tolerancia que institucionalizan los ajusticiamientos extrajudiciales y los arrestos preventivos como políticas de control por *de-fault*. Bajo esta lente, tanto el ideal de la democracia y, con ella, las libertades ciudadanas, han pasado a ser concebidas como instrumentales y esencialmente funcionales para la seguridad.<sup>8</sup>

Sintetizando, como es posible colegir, éste ha probado ser un silogismo complejo. Estas diferentes vertientes interpretativas según las cuales la libertad en sí misma resolverá los problemas de democratización, las cuestiones del desarrollo y de la seguridad, han demostrado ser problemáticas en los escenarios recientes donde han tratado de ser aplicadas. Por un lado, como señalan algunos autores (Cawthra y Luckham, 2003; Koonings y Kruijt, 2004), la democratización trae consigo nuevas expectativas políticas pero además genera resistencias. Por otro lado, conducen a la coexistencia de un constitucionalismo formal con el uso de la fuerza extralegal por parte de agentes estatales (Koonings y Kruijt), lo que Luckham denomina «la continuación de las políticas autoritarias por medios democráticos».<sup>9</sup> En algunos casos se observa la recreación del autoritarismo y el militarismo detrás de la formalidad de gobiernos civiles y democráticos reproduciendo una mirada de formas que incluyen la perpetración de la incidencia militar y de las fuerzas de seguridad y la expansión de sus prerrogativas como actores clave por la competencia de recursos y poderes.

Que la democracia puede establecerse contra la democracia es un hecho tangible en las experiencias de socavamiento de las cuales hablaremos con más detalle. Sin embargo, el punto que queremos dejar claro es que efectivamente no es posible lograr seguridad sin libertad, pero cuando el concepto de orden se constituye en un fin en sí mismo, la seguridad

como bien colectivo se coloca en una situación de alta vulnerabilidad; por poner un ejemplo, las tendencias al incremento de la seguridad mundial ante la escalada del terrorismo no han hecho más que exacerbar el abismo entre las libertades individuales, los derechos civiles y las improntas de la seguridad, socavando el sistema de justicia y del derecho internacional previamente consensuado. De la misma manera, y como veremos enseguida, el precepto de orden ha dado paso a una modalidad de violencia institucionalizada dentro de las emergentes democracias, que amenaza con socavar lo que ha costado mucho avanzar a las sociedades

### Segunda tensión: factores que amenazan la seguridad, al igual que la libertad

Las tensiones mencionadas responden por un lado a la complejidad de los conflictos, las amenazas y los riesgos a la seguridad en el contexto global y por el otro a las respuestas que los estados, sus élites burocráticas y sus fuerzas de seguridad están dando en el plano nacional, regional e internacional.

Por lo menos una trilogía de factores se conjugan en los actuales escenarios internacionales y nacionales para hacer más evidente la tensión entre libertad y seguridad:

1) el escalamiento de la criminalidad común y organizada y la conjunción entre violencia informal (ilegal) y estatal, 2) el deterioro de la institucionalidad de los aparatos estatales, especialmente de sus fuerzas de seguridad, y de la legitimidad de los estados para bregar con respuestas eficientes y democráticas, y 3) una creciente presión social que puede asumir vertientes tanto progresistas como antidemocráticas. Las primeras provienen de una sociedad civil más concienciada sobre el papel que deben desempeñar los instrumentos de control y las demandas por espacios de cogestión, así como de una cultura cívica de convivencia. Las segundas, por su parte, son el fruto de la frustración, de la falta de credibilidad y del cansancio ciudadano.

En conjunto, estas dinámicas bifurcadas dominan la realidad socio-política de los países que integran la región del Caribe.

*Democracias violentas en el Caribe: criminalidad e inseguridad y las respuestas estatales*

Durante los años noventa, los conflictos en la región del Caribe (igual que en gran parte de América Latina) pasaron de un plano relevantemente interestatal a intraestatal. En gran medida ese cambio se debió al éxito de los mecanismos de negociación y mediación puestos en práctica por el sistema internacional y la diplomacia.<sup>10</sup> En los ámbitos nacionales, como bien han resaltado algunos estudiosos, el tránsito de los regímenes autoritarios creó un vacío institucional que favoreció el incremento de las actividades criminales.<sup>11</sup>

En la actualidad, la criminalidad y la violencia constituyen la principal amenaza y fuente de inseguridad que afrontan las sociedades de la región y el factor desestabilizador más importante en términos políticos, adquiriendo ribetes de pandemia. En palabras de un especialista, «estas sociedades parecen estar deviniendo en más violentas y criminogénicas» (Harriot, 2002).<sup>12</sup> A lo largo de toda la región de Centroamérica y del Caribe, las sociedades experimentan la emergencia de nuevas modalidades de criminalidad que involucran altos niveles de violencia (secuestros, asaltos a mano armada) y de sofisticación (delitos de cuello blanco e incluso de carácter cibernético), modificándose el patrón de criminalidad tradicional, más asociada a atentados contra la propiedad y hurtos sin violencia. También han surgido nuevas y complejas redes de criminalidad, articuladas a instancias públicas y privadas locales, así como a organizaciones y redes transnacionales, dando paso a la conformación de poderes paralelos que escapan impunemente a la justicia.<sup>13</sup> El aumento del microtráfico de drogas en zonas urbanas parece propulsar la emergencia de un sujeto delictivo conformado por bandas de jóvenes organizadas en «naciones», pandillas o «maras» que son más bien el producto de la ausencia de políticas públicas y sociales a este sector. Estos fenómenos han impactado el tejido social en formas que escapan aún al entendimiento de los aparatos de control y de la propia sociedad victimizada.

Ambos fenómenos y sus ramificaciones han demostrado tener un impacto regresivo en el desarrollo humano y material. Sus causas son diversas y extensas, relacionadas con los procesos de pobreza, cambios seculares como la urbanización asimétrica, la inequidad y la ausencia de políticas adecuadas, tanto como la debilidad institucional de todos los sectores involucrados en la seguridad: policías, tribunales, fuerzas arma-

das y los sistemas carcelarios, han contribuido a elevar el perfil de riesgo de esta región que hasta hace poco más de una década gozaba de cierta estabilidad y tasas relativamente bajas de inseguridad. En cada uno de estos países, los procesos de marginalización económica, social y espacial se conjugan con altas tasas de criminalidad, que afectan en mayor medida a los sectores de los residentes en las zonas más vulnerables donde el Estado ha fallado en garantizar servicios y bienes sociales, entre ellos la propia seguridad. También han fallado en adecuar sus fuerzas y métodos para afrontar los nuevos riesgos sin socavar el régimen de derecho y las libertades públicas. En estas áreas la relación con las fuerzas del orden y las instancias de justicia es de desconfianza absoluta, debido a que con frecuencia ellas forman parte del problema que se pretende combatir y, en segundo lugar, por los abusos en que incurrían.

### *Respuestas a la criminalidad*

En respuesta a estas tendencias, las élites económicas y burocráticas estatales se han enfocado más en controlar y reprimir a los sectores y sujetos que han identificado como criminales (jóvenes de la calle, pobres, trabajadoras sexuales, desamparados), en lugar de impactar en las condiciones criminogénicas. Mientras esto ocurre, afrontan procesos internos de deslegitimación, confrontación y pérdida del monopolio de la violencia, ejerciendo como contrarrespuesta una violencia de carácter institucional, al amparo del esquema democrático emergente. En no pocos países, siendo los casos más extremos Haití, Colombia, Surinam, sectores y componentes dentro del Estado pasaron a ser en gran medida organizadores de la violencia y, desde él, de manera intermitente, de la criminalidad, utilizando el desorden estatal como un recurso de subordinación y limpieza social. De esta suerte, en países como la República Dominicana, Jamaica y Haití, la práctica de ajusticiamientos extrajudiciales por parte de policías y militares ha sustituido durante más de una década a los procedimientos legales de captura y prosecución de delincuentes. Entre 1994 y el 2004 la cifra anual de homicidios en manos de la policía superó los 200 individuos.

El argumento subyacente para la institucionalización de prácticas represivas en una buena parte de los contextos democráticos actuales contrapone el respeto de los derechos humanos a la aplicación de la ley.

Pese a que no existen evidencias de la relación entre supresión de derechos individuales y fortalecimiento de la seguridad del Estado en la perspectiva de una buena parte de los organismos de control, la legislación que obliga al Estado a anteponer los derechos ciudadanos debilita la capacidad de eficiencia de los aparatos de seguridad y protección.<sup>14</sup>

En consecuencia, las sociedades enfrentadas al miedo han comprado un discurso de fuerza (mano dura) para combatir la inseguridad, y parecen estar dispuestas a ceder en el campo democrático a cambio de más seguridad, socavando iniciativas de reformas de los códigos penales y promoviendo linchamientos, por la desconfianza en la eficiencia del Estado para dar seguridad.

Todo lo anterior conduce a una tercera interrogante y a las tensiones que la involucra, ¿de qué manera la búsqueda de seguridad compromete las libertades públicas y privadas, el estado de derecho que las garantiza y al régimen responsable de viabilizarlas?

### Tercera tensión: subordinación de las libertades civiles a los objetivos de la seguridad

El paradigma predominante en esta era del terror en la que nos encontramos subordina una amplia gama de libertades ciudadanas a un concepto ampliado y difuso de la seguridad, por medio del cual se acepta violentar un sistema de reglas consensuadas internacionalmente y que conduce al uso indiscriminado de la fuerza y de los aparatos de coerción.

Ante los escenarios en conflicto aludidos anteriormente, los gobiernos han tendido cada vez más a reforzar las estructuras de enfrentamiento, alterar los marcos legales y a extrapolar objetivos de seguridad a ámbitos colaterales. Esto incentiva una serie de tendencias entre las cuales cabe mencionar:

- 1) El endurecimiento del castigo. En Cuba, Jamaica, Trinidad y Tobago e incluso en países como la República Dominicana, donde nunca ha existido la pena capital, se observa un reafirmamiento del sistema o se está considerado su instauración. Asimismo, ante el auge de las bandas juveniles, los sistemas judiciales han elevado la cantidad de años y las condiciones de encarcelamiento de menores de edad, en muchos

países son incluso tratados como adultos. Los sistemas judiciales han pasado a ser una especie de «agujero negro», debido a las deficiencias para procesar los casos.

- 2) La militarización de los espacios sociales y de la política, en la medida en que se asume que una multiplicidad de amenazas desborda los mecanismos de control existentes, es mayor la tendencia a militarizar áreas que pertenecen al ámbito de las políticas sociales, especialmente aquellas relacionadas al control fronterizo, a las políticas medioambientalistas, migratorias.
- 3) La aplicación de políticas de mano dura como *default* a políticas públicas de seguridad. El uso excesivo de la fuerza tiene más cabida ante el vacío y las debilidades de los sistemas de control y de justicia, traduciéndose en excesos y abusos policiales selectivos, que van desde «limpieza social» de criminales, ejecuciones extrajudiciales, tortura, arrestos ilegales, uso excesivo de la fuerza a manifestantes, hasta casos de corrupción y extorsión. Con frecuencia dichas prácticas han pasado a sustituir una política integral preventiva y en algunos casos han derivado en un vigilantismo institucional.
- 4) La criminalización del sujeto social en lugar de la condición social que genera criminalidad. Quizás una de las arbitrariedades que tienden a perpetuarse en un contexto que antagoniza la seguridad con las libertades es el manejo de sistemas de control preventivo que descansan en medidas ilegales como las redadas y el fichaje. Ambas prácticas se basan en la construcción de un perfil del delincuente, basado en un referente político, social y racial.
- 5) La criminalización de la protesta. En la República Dominicana, fuerzas especiales de asalto y contrainsurgencia urbana, tipo SWAT, conformadas por militares y policías entrenados en el uso extremo de la fuerza, se enfrentan a las manifestaciones cuando la resistencia popular alcanza un punto álgido. Adicionalmente, la violencia política ha sido un instrumento de primer orden para reprimir la disidencia e intimidar a sectores opositores en el ejercicio de sus derechos civiles. Con el giro que ha dado la seguridad en el plano internacional, a propósito de la lucha antiterrorista, algunos gobernantes han utilizado el argumento de la seguridad preventiva para mantener el control sobre sus adversarios políticos.
- 6) La alteración de los marcos legales por medio de la recategorización de crímenes comunes bajo el concepto de terrorismo. La lucha antite-

terrorista ha dado pie a elementos autoritarios dentro de los gobiernos democráticos para ejercer una represión que parezca legitimada. El argumento de que las fuerzas opositoras estaban ejerciendo actividades terroristas contra su gobierno fue esgrimido por Aristides en los últimos días de su decadente administración. La lucha contranarcótica y aún más recientemente, la cuestión de las «maras» en Centroamérica, han pasado progresivamente a convertirse en sujetos de la lucha antiterrorista, bajo la categoría de narcoterroristas.

Como algunos de estos indicadores constatan, las democracias caribeñas se han ido reafirmando a partir de la institucionalización de la violencia. Nuevas condiciones de inseguridad se enfrentan con viejas fórmulas represivas contra sectores social y económicamente vulnerables que ya se encuentran excluidos del estado de derecho. Como bien destaca Paulo Sergio Pinheiro (2002), el aumento de la inseguridad socava las expectativas democráticas, erosionando las prerrogativas ciudadanas de un ejercicio pleno de sus derechos.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, fomentan un escenario propicio al desorden institucional de los aparatos del estado.

Todo este cuadro plantea otro dilema no menos relevante. Por una parte los estados desorganizados contribuyen a incrementar el clima de temor a través de un ejercicio represivo y en ausencia de políticas efectivas de control de la criminalidad. Por otra parte, la inercia de las políticas alimenta el desencanto ciudadano, coadyuvando a su vez la emergencia de un sujeto social que se acoge a y reproduce también esos términos. En palabras de Nicole Ball, «ambos pueden fortalecer la seguridad de los estados y sus poblaciones y ambos pueden socavarla».<sup>16</sup> Linchamientos y diversas formas de ajusticiamientos extrajudiciales acompañan la emergencia del vigilantismo en países como Perú, Honduras, Jamaica e incluso en la República Dominicana, donde no había antecedentes de dichas prácticas.

Así, no sólo los gobiernos, sino también y en creciente medida los ciudadanos parecen estar dispuestos a ceder espacios de libertad por una supuesta mayor seguridad, de suerte que las demandas de sectores diversos de la población a sus gobiernos por la aplicación de políticas de mano dura y cero tolerancia contra criminales amenazan con retrotraer avances importantes en materia de derechos humanos y garantías ciudadanas.

En la República Dominicana este dilema ya está planteado. Un ejemplo de cómo se socava el compromiso con la democracia lo constituyen las reacciones negativas desencadenadas por algunos sectores contra el nuevo Código de Procedimiento Penal, una de las piezas más relevantes en el proceso de reforma institucional de la justicia y de la consolidación del estado de derecho, a cuyas virtudes debió referirse el presidente de ese país, Leonel Fernández, destacando que «este código lo que busca es garantizar la libertad individual como expresión natural de la convivencia civilizada de los seres humanos, de los preceptos constitucionales y de las garantías establecidas en tratados de carácter internacional y asumidos ya como ley en el país».<sup>17</sup>

Similarmente, en México la recién promulgada Ley de Convivencia Civil, que surgió como una propuesta de reorganización del espacio público y de reordenamiento social frente a la creciente inseguridad y desorden nacional, ha pasado rápidamente a convertirse en un instrumento de desciudadanización, de presión contra sectores marginados, desposeídos y fuera del sistema de privilegios, por parte de aquellos que poseen poder y capital, un fenómeno descrito por O'Donnell en los siguientes términos para el caso argentino:

Primero vinieron aquellos que están por encima de la ley, que no pagan impuestos, que contratan los servicios de la seguridad privada, que mandan sus hijos a las escuelas privadas, y si tienen una palanca dentro del estado lo resuelven directamente. Luego vienen aquellos como yo, que se encuentran dentro de la ley [...] nosotros somos los que esperamos en la línea [...] luego viene un tercer grupo, que esta fuera de la ley. Cuando ellos se encuentran con el estado no es un estado que reconoce los derechos, sino uno que reprime, uno que ve que este grupo es peligroso.<sup>18</sup>

Por todo lo dicho, elaborar políticas, destrezas y agencias adecuadas para frenar la delincuencia común y desarmar las redes del crimen organizado constituye un reto no sólo en el orden institucional y normativo, sino también en términos culturales, en el orden de los valores así como en términos procedimentales y de las capacidades y voluntades ciudadanas y gubernamentales. En ese sentido, combatir la delincuencia, el temor y la inseguridad implica nada menos que la reforma y modernización del Estado y la democratización de la sociedad.

## La búsqueda de un equilibrio

A la luz de todo esto es necesario desarrollar y poner en práctica un acercamiento que permita conciliar los términos de seguridad y libertad en la línea en que aspiran las sociedades democráticas, construyendo consensos sobre formas adecuadas de incidencia ciudadana en los temas de seguridad, que a su vez empujen a los gobiernos a tomar acción hacia las reformas.

### *Escenarios locales: de la represión a las reformas militares y policiales*

Entre finales de los años noventa y los inicios del año 2000, las democracias emergentes de la región experimentaron un ciclo de expectativas que fueron abordadas por reformas institucionales importantes: una profusa literatura da cuenta de los avances logrados en el discernimiento de las relaciones entre civiles y militares en contextos democráticos y de los recursos para ejercer un control civil sobre lo militar. Más recientemente, el debate ha pasado a enfatizar en el control democrático de la seguridad que incluye los aspectos no militares de ésta.<sup>19</sup> Correlativamente, esto abrió un marco de nuevas expectativas de incidencia civil ofreciendo un nuevo campo de acción a través de los conceptos de seguridad humana y seguridad democrática.

En una buena parte de Latinoamérica civiles y militares han avanzado iniciativas de transparencia en el ámbito militar como, por ejemplo, la elaboración de libros blancos, la formación de comisiones parlamentarias, el desarrollo de presupuestos militares y la expansión de la educación a civiles en materia de seguridad. Todo lo cual contribuye a elevar la capacidad de incidencia de la sociedad civil en el manejo de la seguridad. Este ha sido un proceso arduo y zigzagueante que ha tenido lugar no sin cierta renuencia de los estamentos militares y policiales, especialmente en lo concerniente a la apertura real de espacios de ejercicio de esas nuevas capacidades y en cuanto a la incorporación del sujeto civil ampliado en la toma de decisiones en el campo de la seguridad. Tampoco han sido procesos simétricos. En algunos casos se observa que mientras más control civil se ha logrado ejercer en el ámbito militar, más represivas han sido las instancias policiales.<sup>20</sup>

Donde se han producido las iniciativas de reformas policiales y militares han respondido a por lo menos dos propósitos primarios:

- 1) Modernizar las fuerzas de seguridad con el objetivo de adaptarlas a las nuevas condiciones y escenarios, buscando eficiencia y efectividad.
- 2) Responder a las demandas ciudadanas y de sectores sociales por una mayor legitimidad, cambio de prácticas y respeto a los derechos humanos.

El primer objetivo apunta a garantizar la seguridad, el segundo, las libertades civiles y el estado de derecho. En virtud de ello, en la mayoría de los países que se han encaminado en este proceso la reducción del abuso del poder ha sido una condición para lograr la mayor efectividad, en la medida en que ello viabiliza una relación diferente con las comunidades a las cuales sirven dichas fuerzas de seguridad. Las recomendaciones en los procesos de revisión se orientan hacia un mejoramiento de la disciplina interna, la implementación de controles internos y la garantía de una mayor transparencia y rendimiento de cuentas de las acciones de las fuerzas con respecto al público.

Los escenarios actuales de inseguridad traen consigo sus propias demandas y requerimientos de políticas, acercamientos e instrumental. En los países en transición hacia formas democráticas, o por lo menos más participativas, resulta fundamental reestructurar las fuerzas existentes antes de expandirle sus funciones. Las reglas y normas de involucramiento con la ciudadanía y entre las diversas fuerzas deben estar muy claras respecto a sus mutuas responsabilidades. En países donde no existen ministerios de seguridad y donde los mecanismos de transparencia y de control parlamentario son débiles es donde más urge definir doctrinas y establecer políticas claras y diferenciadas.

## Sistemas democráticos de seguridad

En el ámbito de la seguridad ciudadana se observa un mayor consenso en cuanto a resaltar el estado policial democrático como un régimen constituido por valores, normas, prácticas y estructuras, especialmente adecuado para los escenarios transicionales y de posconflicto. Ello conlleva el

control de esos criterios de conducta y relacionamiento en igual proporción que los de eficiencia. Siguiendo la recomendación de un reconocido criminólogo, «la policía debe rendir cuentas a la ley antes que a los gobiernos» y debe proteger los derechos humanos.<sup>21</sup> Este acercamiento apuntala los valores democráticos y la adherencia a prácticas y normas de buen gobierno. Como bien destaca David Bayley:

La democracia requiere no sólo que la policía, como parte del brazo ejecutivo del Estado, esté constreñida por la ley, sino que también ésta cumpla en resguardar las actividades que son esenciales al ejercicio democrático, entre ellas la libertad de expresión, de asociación y movimiento, la libertad de no ser sujeto de arrestos arbitrarios y exilio, así como la imparcialidad de la Administración de la ley.<sup>22</sup>

Para que esta policía se establezca bajo estos términos tiene que darse una precondition democrática desde el Estado. No es casual que aquellos estados que asumen la violencia oficial como política terminan siendo estados policiales y/o militares y bajo esas condiciones es difícil, si no imposible, instaurar un sistema policial democrático.

Las reformas y las iniciativas policiales democráticas varían de acuerdo con los países y las regiones. En el caso de la República Dominicana los cuatro pilares de la reforma policial apuntalan: a) la reorientación de la misión institucional de la policía nacional hacia el servicio público, b) su desmilitarización y la abolición de tribunales especiales policiales como un sistema que ampara la impunidad, c) la adecuación de la doctrina y la legislación relacionada a la policía, de acuerdo con los principios y normas jurídicas nacionales e internacionales de derechos humanos y d) el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas que permitan un control más efectivo por parte del público.

De la misma manera, este proceso requiere la identificación de los problemas que afronta la ciudadanía para ejercitar su participación en la cogestión de los asuntos de seguridad y el orden público. Especialmente, la debilidad institucional que caracteriza a las organizaciones locales y de derechos humanos, las cuales afrontan múltiples limitaciones para desarrollar sus actividades, desde infraestructura adecuada, instrumentos legales y habilidades organizacionales para ejercer funciones de control externo y hacia el desempeño policial. Pese estas limitaciones, existen organizaciones de barrio y comunitarias de defensa de los derechos hu-

manos que prestan una labor invaluable, prácticamente sin ningún tipo de recursos, constituyendo éste un extraordinario ejemplo de participación ciudadana que debe ser potencializado y replicado.

En tal sentido, acercar las necesidades de seguridad a las libertades públicas requiere:

- 1) Nuevos códigos de involucramiento. La reconceptualización de la seguridad en el sentido de constituir tanto un deber del Estado como un derecho de la ciudadanía que debe ser ejercido en términos de cogestión ha dado lugar a iniciativas policiales comunitarias en varios países latinoamericanos y con mayor timidez en la zona del Caribe. Estas iniciativas involucran la identificación y priorización de los problemas a través del levantamiento de diagnósticos conjuntos entre pobladores, autoridades y miembros de las fuerzas de seguridad.
- 2) Enfrentarse a la impunidad. Dos iniciativas han probado tener algún impacto en los aspectos de comportamiento, involucramiento y relacionamiento de la policía con los ciudadanos: por un lado el establecimiento de paneles de denuncia para denunciar casos de prácticas inadecuadas, generándose un registro que es controlado por organismos de derechos humanos, transferibles a la policía para el desarrollo de correctivos. El otro instrumento es el Defensor del Pueblo (*Ombusman*), cuyo enlace con instancias del sistema judicial puede ser un recurso importante para procesar y dar seguimiento a denuncias de abusos, maltratos y prácticas inadecuadas por parte de los organismos de control y orden.
- 3) Desarrollo de estrategias e iniciativas de trabajo conjuntas. Como un recurso de construcción de medidas de confianza mutua entre fuerzas de seguridad y ciudadanos. Sin embargo, la aplicación de proyectos locales pequeños y medianos entre la comunidad y la policía, que han probado ser efectivos, han tenido como precondition un mínimo de reformas en la institución policial. Sin lugar a dudas lo más relevante es que muchas de esas experiencias han pasado a ser asumidas como políticas públicas. Cuatro de éstas que están mostrando impactos positivos en este sentido son: el proyecto del Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación de África del Sur, el proyecto de desarme en Brasil, a través de Viva Río, la experiencia de comunas seguras en Chile y de Peace Management Initiative en Jamaica.

- 4) Aplicación de indicadores de desempeño controlados por las comunidades locales, por la ciudadanía en su conjunto. La propuesta de ejecución de un régimen democrático de seguridad, que viabilice que la ciudadanía sea copartícipe del logro de los objetivos en este campo, descansa en las capacidades y libertades que ella pueda gozar para ejercer ese derecho, siendo un recurso de gran valor el diseño de indicadores de desempeño medibles por las comunidades y basado en un sistema de incentivos y sanciones sobre *best practices* y prácticas mejorables. En algunos países de África del Sur se han generado indicadores en las áreas de gobernabilidad, rendimiento de cuentas y transparencia, bajo la asesoría del Centro para el Estudio de la Violencia y la Reconciliación y por Open Society Justice Initiative.

La mayoría de estas iniciativas y experiencias tienen un efecto restaurador de la relación entre seguridad y libertad, especialmente porque están orientadas a prevenir abusos y excesos contra las libertades públicas y los derechos ciudadanos en nombre de la preservación de la seguridad. En segundo lugar, contribuyen a mejorar la representación de sectores marginados, excluidos de los sistemas de representación, los servicios y las garantías del estado de derecho y sus instrumentos de aplicación, evitando así la discriminación por razones raciales, económicas, religiosas, de género o de cualquier otro tipo; finalmente, impulsan una relación, si no más armoniosa, al menos más complementaria entre seguridad y libertad.

### Hacia otras reformas aún más integrales: gobernabilidad democrática de la seguridad

Los intentos relativamente exitosos y aun los fallidos para armonizar la seguridad y las libertades avalan la necesidad de una transformación sistémica y un acercamiento holístico de las sociedades y de los aparatos, sistemas y principios que rigen la seguridad. En términos pragmáticos, estas reformas han probado tener poco impacto cuando sólo se limitan a un sector en particular (fuerzas armadas, policía o justicia), perdiendo de vista la visión integral de cambios sectoriales institucionales y culturales. Igualmente problemático resulta ser el abordaje tan amplio que imposi-

bilita la operacionalización de estrategias de solución. En virtud de ello, determinados principios constituyen una guía clave para establecer prioridades y generar impactos. Estos principios se basan en lo que Nicole Ball denomina una gobernabilidad integral del sector de la seguridad, que se oriente a

encontrar formas no violentas de solución de disputas a los niveles subnacionales, nacionales, regionales e internacionales [...] que mantengan la ley y el orden, que descansen en la adherencia de las fuerzas de seguridad a las leyes internacionales y a los principios constitucionales, que asigne una alta prioridad a la paz y la seguridad regional y subregional.<sup>23</sup>

Tan efectivas como deben ser las fuerzas de control y prevención de conflictos para los objetivos de la seguridad deben serlo también las fuerzas sociales para defender las libertades civiles. Por ello resulta vital contar con una sociedad civil capaz de controlar políticas y acciones, orientadas a garantizar la seguridad, preservando los avances democráticos y las libertades individuales y colectivas.

### *Principios fundamentales*

- a) *Priorizar la protección de los derechos humanos y preservar el estado de derecho.* Las fuerzas del orden deben ser proyectadas más como protectores de los derechos ciudadanos que de grupos específicos.
- b) *Defensa de los espacios de consolidación democrática.* En los países pobres y pequeños de la región las policías no están descentralizadas, sin embargo existen estructuras como los Consejos Provinciales de Desarrollo. A través de estos organismos es posible impulsar procesos de descentralización territorial de la policía, confiriéndoles un porcentaje de los presupuestos provinciales.
- c) *«La seguridad como bien público.»* De acuerdo con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), «el corazón de la reforma es la creación de un sector de la seguridad profesional que con un volumen apropiado y basado en el uso proporcional de los recursos, con un mandato preciso y sujeto al control democrático».<sup>24</sup> Como ya hemos insistido aquí, para que eso sea posible se requiere una reforma societal y estatal que no contraponga valores deseados

(seguridad y libertad) ni coyuntural ni mucho menos estructuralmente. Esto se ha demostrado que es particularmente difícil en países en tránsito hacia formas democráticas del ejercicio ciudadano, en escenarios posconflictos, en sociedades muy desagregadas o poco cohesionadas y en presencia de estados fallidos como lo que hemos visto de Haití.

- d) *Visión holística e integral de la seguridad, que no lesione las libertades y los derechos ciudadanos.* Las condiciones que determinan el nivel de bienestar de una nación, la estabilidad de sus componentes cambian no solamente por factores exógenos, sino también por las respuestas endógenas, las capacidades de abordar los cambios y de adaptar la arquitectura de la seguridad a las nuevas experiencias. Dos consensos han ido articulándose a lo largo de esta nueva centuria: a) que la seguridad es una responsabilidad compartida por los estados y por sus sociedades, por los gobiernos y sus ciudadanos y b) que las estructuras preventivas y correctivas deben estar articuladas (si bien diferenciadas) entre sí a los objetivos democráticos de las naciones y de la comunidad o al complejo internacional en la cual estas naciones se insertan.

## Conclusiones

La dicotomización de los conceptos de seguridad y libertad, y de sus respectivas visiones y agendas ha probado ser eventualmente dañina para los procesos democráticos, y esencialmente arriesgada para alcanzar la condición de la seguridad. La idea de que a mayor libertad menor seguridad ha conducido a la reducción y al atropello de derechos fundamentales para la convivencia intrasocietal e interestatal. Actualmente la amplitud del concepto de seguridad ha diluido los ámbitos, parámetros y sujetos de lo que solía entenderse por seguridad, dando paso a arbitrariedades en función de qué tipo de libertades son «seguras» para el Estado o para los intereses de grupos poderosos.

Por otro lado, la asimilación de los conceptos y aspiraciones de libertad-seguridad bajo un perfil esencialmente instrumental, que tiende a securitizar las agendas democráticas y de libertades (Ole Waewer, 2000),<sup>25</sup> también puede resultar contraproducente, en la medida en que

encubre una lógica de subordinación de los objetivos de libertad a los de seguridad y hace de ella un objeto alcanzable solamente por medios militaristas. Con frecuencia este argumento ha sustentado la justificación de que para alcanzar la paz hay que realizar la guerra o que para garantizar la seguridad hay que ceder libertades.

La tendencia a securitizar las cuestiones relativas a las libertades públicas en el contexto de las agendas sociales, ambientales e incluso democráticas, conduce erróneamente a asumir la seguridad como un bien deseado. Como bien destaca una vez más Waever, «más seguridad no es necesariamente una buena cosa», por lo general supone pagar un precio en la medida en que demanda una respuesta urgente y a toda costa y por lo general termina siendo definida en términos militaristas<sup>26</sup>. Ello no implica desconocer las consecuencias o relaciones tangenciales de seguridad que involucra la lucha por libertades; sin embargo, su contraposición o igualación no proporcionan más libertad ni tampoco garantizan mayor seguridad. En tal sentido, resulta más prudente abogar por una mayor incidencia ciudadana en las áreas de políticas que históricamente han estado bajo el dominio militar y/o policial, concernientes a los derechos civiles, a los términos de convivencia y al ejercicio de las libertades públicas.

## Notas

1. Dirk Kruijt, «Las fuerzas armadas y la política en América Latina democrática», 2004, mimeo.
2. Dirk Kruijt, *op. cit.*, p. 3
3. Al respecto, véase Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1988. También Felipe Agüero, «Las fuerzas armadas en una época de transición: perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina», en Rut Diamint, ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.
4. Cawthra Gavin y Robin Luckham, *Governing Insecurity*, Zed Books, Nueva York, 2003 p. 4. Véase también Joseph Tulchin, «La iniciativa para las Américas: gesto vacío, astuta maniobra estratégica o notable giro en las relaciones hemisféricas», en Francisco Rojas Aravena, ed., *América Latina y las iniciativas para las Américas*, FLACSO, Chile, 1993.

5. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Doc. 0460234. Naciones Unidas, 2/12/04.

6. Una distinción entre esta perspectiva y la liberal internacionalista estriba en que durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial se aludía a estados grandes (los casos como Vietnam, Cuba, Nicaragua, eran protegidos por potencias) mientras que en la alusión del presidente Bush se refiere más bien a la amenaza que presentan los estados pequeños (Pakistán, Corea e Irak).

7. Véase Francois Heisbourg, «A work in Progress: The Bush Doctrine and its Consequences», en T. J. Lennon, Alexander y Camille Eiss, *Reshaping Rogue States*, MIT Press, A Washington Quarterly Reader, Cambridge.

8. Acogemos el concepto de seguridad bajo los términos definidos por Ole Waeber, según el cual, «seguridad se refiere a supervivencia. Una cuestión es presentada como una amenaza existencial con respecto a un objeto de referencia (tradicionalmente el Estado). Su designación en tal sentido justifica el uso de medidas extraordinarias para manejarlo; la invocación de la seguridad ha sido la llave que ha legitimado el uso de la fuerza y en general ha abierto la vía a los Estados para movilizar o asumir poderes especiales». En «Security Agendas Old and New, and How to Survive them», documento presentado en «The Traditional and the New Security Agenda: Inferences for the Third World», Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2000.

9. Cawthra Gavin y Robin Luckham, *Governing Insecurity*, Zed Books, Nueva York, 2003.

10. Raymond J. Milefsky, «Territorial Disputes and Regional Security», en Ivelaw L. Griffith, *Caribbean Security in the Age of Terror: Challenge and Change*, Ian randle Publishers, Kingston, Jamaica, 2004.

11. Andrew Morrison, Mayra Buvinic y Micahel Shifter, «The Violent Americas? Causes, consequences and Policy implications».

12. Anthony Harriott, «Crime trends in the Caribbean and responses», informe para la United Nations Office on Drugs and Crime, 12 de noviembre de 2002.

13. Este fenómeno se observa con marcada consistencia en países que han sido desgarrados por guerras civiles y excesiva impunidad, como en los casos de Guatemala y Haití, donde estos «poderes escondidos» se benefician de una serie de actividades ilegales que acarrear al amparo del sistema legal que los protege. Como señalan Susan Peacock y Adriana Beltrán, «estas actividades ilegales con frecuencia involucran el ejercicio inapropiado de influencia en los aparatos estatales, sobornando las aduanas en conexión con redes de narcotráfico y otras formas de la criminalidad organizada. [...] En adición a su influencia en la burocracia estatal, estos poderes secretos tienen una estrecha relación con actores y partidos políticos en Guatemala» (véase Susan C. Peacock y Adriana Beltrán, *Hidden Powers in Post Conflict Guatemala: Illegal Arms Groups and the*

*Forces Behind Them*, Washington Office on Latin America, Washington, D.C. 2003). También Gabriel Aguilera insiste en que estos poderes secretos no necesariamente reflejan la emergencia de un militarismo corrupto, dado que, según él, se trata de grupos que se sitúan fuera de la institucionalidad.

14. Entre 1994 y el 2004 la cifra anual de homicidios en manos de la policía dominicana superó los 200 individuos. En Jamaica, de los 3.723 homicidios señalados durante un período de cinco años entre 1996 y 2000, 724 fueron ejecutados por la policía. En Haití, el ciclo de violencia tiene sus orígenes en las dictaduras civiles y militares y aun dentro del gobierno populista de Aristide, cuando éste llegó a declarar como política pública la discrecionalidad de los agentes policiales de exterminar a delincuentes para evitar que volviesen a reincidir. Es esta subcultura de violencia lo que están afrontando las fuerzas de pacificación, alimentada por la desconfianza popular en sus instituciones y los deseos frustrados de libertades y derechos.

15. «La efectividad de la ley y los desfavorecidos en América Latina», en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

16. «Democratic governance in the Security Sector», Center for International Policy, Washington, D.C., UNDP Workshop on «Learning from Experience for Afghanistan», febrero de 2002.

17. «Se rechaza que el nuevo código aumente delitos», *El País*, 1/6/05, [www.hoy.com](http://www.hoy.com).

18. Guillermo O'Donnell, *Página Doce*, Buenos Aires, pp. 11-12.

19. Véase Andrew Cottey, Timothy Edmunds y Anthony Forster, «The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society*, vol. 29, n.º 1 (otoño de 2000), pp. 31-56. También Douglas L. Bland, «A Unified Theory of Civil-Military Relations», *Armed Forces & Society*, vol. 26, n.º 1 (otoño de 1999), pp. 7-26.

20. En noviembre de 2003 las agencias de noticias norteamericanas destacaron la muerte de seis ciudadanos y más de veinte heridos, como desenlace de la huelga general que tuvo lugar entonces en la República Dominicana, un emergente destino turístico y uno de los principales socios comerciales y políticos de Estados Unidos en la región del Caribe. Dos meses más tarde, a finales de enero de 2004, el *New York Times* y el *New Herald*, entre otros medios, informaban de que siete dominicanos habían sido muertos y más de 700 arrestados, en enfrentamientos con las fuerzas conjuntas de la policía nacional y las fuerzas armadas, en una segunda huelga nacional caracterizada por un despliegue militar tan desproporcional que llegó a ser calificada «más como una guerra que como una huelga». De acuerdo con un miembro de la institución armada, entre 26.000 y 70.000 militares patrullaron el país durante la jornada de protesta de dos días. La ola de violencia desplegada en el contexto de este segundo paro nacional fue conside-

rada por el *Tribune Business News* como «una crisis que puede socavar la democracia de esa nación». Nancy San Martín, «Political Upheaval May Pose Threat to Democracy in the Dominican Republic», *Knight Ridder Tribune Business News*, Washington, 23 de enero de 2004, p. 1.

21. David Bayley, «Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it», National Institute of Justice, Office of Justice Programmes. U.S, Department of Justice, Washington, D.C., 2001.

22. David Bayley, *op. cit.*

23. Nicole Ball, *ibid.*

24. «Security-Sector Reform in Developing Counties: An analysis of the International debate and potentials for implementing reforms with recommendations for technical cooperation», GTZ, octubre de 2000.

25. Waever se refiere al término securitización y a «la acción de convertir una problemática en un asunto de seguridad, al acto de securitizar. Securitizar es presentar una problemática en los términos de una amenaza existencial, Ole Waever, «Security Agendas Old and New, and How to Survive Them», paper prepared for the workshop on «The Traditional and the New Security Agenda: Inferences for the Third World», Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 11 de septiembre de 2000.

26. *Ibid.*



---

# Terrorismo y procesos de paz en Europa y América Latina

*Rogelio Alonso*

## Introducción

El final de procesos violentos en Europa y América Latina ha propiciado un debate en torno a conceptos como la búsqueda de la verdad y la reconciliación que teóricamente habría de acompañarlos. La consecución de la paz se ha identificado con ambos objetivos y como resultado de ello han surgido diferentes posicionamientos sobre cuál debería ser la respuesta ante tan importantes cuestiones. Curiosamente esta es una dimensión en la que las experiencias latinoamericanas y europeas ofrecen interesantes lecciones desde una perspectiva comparada. Ciertamente es que las causas de la violencia no son siempre las mismas en uno y otro contexto, como se aprecia al comparar ámbitos como Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Irlanda del Norte, País Vasco o Bosnia, por mencionar tan solo unos ejemplos. No obstante, sí emerge un denominador común en tan distintos contextos al abordarse el estudio de los procesos de paz que han surgido en ellos junto a la disminución progresiva de la violencia. De manera significativa en todos ellos la reconciliación aparece como un horizonte que se aspira a alcanzar aunque haya divergencias en relación con los métodos que habrían de conducir a ella. Este capítulo examinará las diferentes interpretaciones que han surgido en relación con dichos mecanismos y las consecuencias que sus aplicaciones tienen para la resolución de conflictos violentos y por tanto para la seguridad en dichas regiones. De ese modo se intentará responder a interrogantes como los siguientes: ¿exige la paz en sociedades afectadas por violencia el olvido y la manipulación histórica? ¿Son la paz y la justicia caminos excluyentes en procesos de regulación de conflictos violentos? ¿Es posible

la reconciliación en dichos fenómenos en ausencia de verdad y de justicia? ¿Debe la impunidad tolerarse y propugnarse en beneficio de una supuesta gobernabilidad entendida por algunos como una imprescindible contribución para la conclusión de la violencia?

## Paz, verdad y reconciliación

Los notables contrastes en lo referente a la etiología de fenómenos violentos con escenario en Europa y América Latina no han impedido que los procesos de búsqueda de la verdad y de reconciliación en los que se han embarcado diversas sociedades latinoamericanas hayan sido tomados como modelos desde otras latitudes. Así por ejemplo en Irlanda del Norte, foco de una intensa violencia terrorista desde la década de los sesenta del siglo pasado, hoy aspectos como los referidos se consideran como destacados elementos del proceso de paz. Así lo corroboraba la decisión tomada por el comité del Parlamento británico especializado en cuestiones relativas a Irlanda del Norte de investigar posibles métodos para hacer frente al pasado y a su legado de violencia en la citada región. Al plantearse este objetivo, el denominado Northern Ireland Affairs Committee proponía el estudio de «experiencias y esfuerzos llevados a cabo en otras jurisdicciones con el propósito de dejar atrás una historia de división y conflicto de una forma que recibiera la más amplia aceptación por parte de comunidades e individuos que hubiesen sufrido la violencia».<sup>1</sup> El referente latinoamericano se encontraba presente en esa declaración de intenciones y objetivos.

Sin embargo este interés por aprender de experiencias previas que aporten algo de luz sobre cuál es el mejor método con el que hacer frente al pasado a menudo parece orientado simplemente hacia una mera función de justificación pública más que en la dirección de un auténtico logro de fines como el esclarecimiento de la verdad sobre los actos violentos cometidos. Lo cierto es que, a pesar de la profusión con la que se ha debatido y continúa debatiéndose sobre el tema, bajo esta cuestión parece ocultarse una politización de muy delicada área, pues la forma en que se procede sugiere a veces una instrumentalización con fines partidistas de tan relevante aspecto. Por eso resulta razonable plantear dudas sobre la verdadera relación que es posible establecer entre el citado ob-

jetivo de la búsqueda de mecanismos apropiados para hacer frente al pasado y el fin último de la paz, término cuya definición se presta a contradictorias interpretaciones por parte de algunos de los actores involucrados en dicho proceso. Las certeras reflexiones del jesuita José María Tojeira en relación con un escenario precisamente tan lejano y distinto como el de El Salvador, sirven para clarificar este punto en el contexto de Irlanda del Norte. En una conferencia pronunciada en 2003 bajo el título «Resistencia y reconciliación» el provincial de los jesuitas en Centroamérica y rector de la Universidad Centro Americana en El Salvador ofrecía pautas de análisis para la realidad salvadoreña que curiosamente también encontraban aplicación en el proceso que se está desarrollando en Irlanda del Norte y quizá también en otra región como el País Vasco, donde la violencia continúa creando víctimas. En opinión de Tojeira, «sólo un reconocimiento serio de los errores del pasado llevará a un cambio», lo que le impulsaba a exigir justicia y reparación hacia las víctimas. Esta petición a menudo se repite al hablar de fórmulas para enfrentarse al pasado en ese debate sobre la búsqueda de la verdad y la reconciliación tan frecuente en sociedades como las que hemos mencionado. Sin embargo es también una reivindicación con frecuencia ignorada, pues llega a utilizarse estratégicamente como una reclamación que, en opinión de algunos, puede obstaculizar la paz. Tojeira lo sintetizaba con estas palabras:

A la hora de pedir justicia para un crimen determinado, el actual presidente de la república, en El Salvador, se daba el lujo de decir que si se reabría tal caso, «correría de nuevo la sangre» en el país. El lenguaje se volvía contrario a su significado natural cuando se nos decía que no convenía abrir heridas del pasado. Como si juzgar a los victimarios fuera abrirles heridas a ellos en vez de cerrar las que ellos mismos habían causado a sus víctimas. [...] Los esfuerzos por contemplar los crímenes del pasado, reflexionar sobre los mismos, establecer fórmulas de reconciliación tan sencillas como la de lograr que los criminales del pasado pidan perdón públicamente y queden inhabilitados para la vida política, por ejemplo, aparecen como detalles irrelevantes para la vida democrática. [...] Yacen en el olvido las aseveraciones de la Comisión de la Verdad [...] que después de analizar 20.000 casos de graves violaciones de derechos humanos, atribuía el 85% de las mismas al ejército y el gobierno, el 5% a la guerrilla del FMLN, y dejaba un 10% como casos de difícil establecimiento de responsabilidades.<sup>2</sup>

La vigencia de estas palabras en el ámbito norirlandés queda de manifiesto al examinar cuáles han sido los pasos que se han seguido tras el cese de la violencia iniciada a finales de la década de los sesenta. Al hacerlo descubrimos que una loable pretensión como la búsqueda de la paz es frecuentemente utilizada como un instrumento de coacción en una sociedad en la que se condicionan los avances hacia dicha meta a cierta impunidad u olvido que vendría justificado por la necesidad de afrontar el futuro desde el supuesto pragmatismo que supondría relegar el análisis del pasado. Esta impunidad u olvido se traduce en éste y otros contextos en el arrinconamiento de los procesos judiciales que deberían seguirse contra aquellas personas responsables de crímenes violentos antes de la inauguración de un nuevo estadio definido como de fin de las hostilidades o como proceso de paz. En el caso de Irlanda del Norte esta impunidad se materializó en la excarcelación gradual y completa de los presos por delitos de terrorismo con posterioridad a la firma del llamado Acuerdo de Viernes Santo en abril de 1998, por el que se acordaba un sistema de autogobierno basado en una limitada autonomía para la región. Esa nueva etapa fue acompañada de la renuncia a investigar crímenes perpetrados por los grupos terroristas activos hasta entonces.

De ese modo, en febrero de 2004 Hugh Orde, jefe del servicio de policía de Irlanda del Norte (Police Service of Northern Ireland, PSNI) llegó a recomendar, en una entrevista con el diario británico *The Guardian*, la creación de un proceso de búsqueda de la verdad y de reconciliación que sirviera para aliviar la presión que sobre la institución por él dirigida recaía al insistirse en que investigara crímenes cometidos en el pasado. El destacado mando policial reconocía que carecía del presupuesto suficiente «para investigar la historia», y añadía que su cometido era «garantizar la seguridad en el presente».<sup>3</sup> Orde subrayó su sugerencia mediante las alusiones a procesos desarrollados en Argentina y Suráfrica, añadiendo lo siguiente:

Tenemos que diseñar algún mecanismo que sirva para cerrar, para alcanzar una conclusión de una etapa, y que a lo mejor no implica un proceso judicial. Sé que un proceso formal en el que la policía realiza investigaciones para buscar pruebas con el fin de satisfacer a las víctimas de los familiares no funcionará. Tenemos que empezar a mirar otras fórmulas.

El jefe de la policía norirlandesa realizaba estos comentarios ante las demandas de los familiares de víctimas de la violencia que exigían la rea-

pertura de expedientes de casos todavía sin resolver. En esos momentos este cuerpo policial disponía únicamente de una veintena de oficiales dedicados a la investigación de crímenes pasados, dotación a todas luces insuficiente habida cuenta de que el número total de asesinatos sin resolver ascendía a unos mil ochocientos. Estas declaraciones suscitaron tanto críticas como apoyos. Frente a quienes vieron en ellas una peligrosa y negativa reivindicación de impunidad, también hubo voces que las defendieron como inevitables y pragmáticas al producirse en un contexto político y social en el que constantemente se venía reclamando la reapertura de investigaciones sobre atentados diversos. Así ha sido en el caso de los familiares de nueve personas asesinadas por el IRA en julio de 1972, cuando este grupo terrorista hizo estallar en diversos puntos de Belfast numerosos artefactos explosivos, o de los abogados nacionalistas Pat Finucane y Rosemary Nelson, ambos asesinados por grupos terroristas unionistas en febrero de 1989 y marzo de 1999, respectivamente, que, en opinión de muchos, actuaron con la connivencia o colaboración de agentes de las fuerzas de seguridad británicas. También se ha reclamado una investigación sobre la muerte en diciembre de 1998, dentro de la cárcel de Maze, de Billy Wright, dirigente del grupo terrorista unionista denominado Fuerza de Voluntarios Lealistas (Loyalist Volunteer Force, LVF) que fue acribillado a balazos por activistas de una organización terrorista nacionalista conocida como INLA (Irish National Liberation Army), también encarcelados como él, mientras aguardaba en una furgoneta para ser trasladado a la sala de visitas.

Estas solicitudes encontraban cierto respaldo en el precedente que supuso la apertura años atrás de una investigación sobre los acontecimientos ocurridos durante el llamado Domingo Sangriento. Aquel domingo de enero de 1972 catorce civiles murieron al ser disparados por soldados británicos durante una marcha celebrada en la ciudad de Derry en la que se exigía la abolición del libre internamiento sin juicio de los sospechosos de estar involucrados en actos de terrorismo, medida que el gobierno había introducido unos meses antes. La investigación, dirigida por el prestigioso juez lord Saville, comenzó en 2000 y todavía hoy no ha concluido. A pesar de que cientos de personas han testificado y que un considerable volumen de información ha sido examinada, en amplios sectores se contempla con escepticismo la posibilidad de que al final del proceso se esclarezcan finalmente los hechos sucedidos en 1972 debido en gran medida a los efectos políticos que pudieran tener ciertas conclu-

siones sobre estas muertes. Por ello difícilmente puede afirmarse que las comparecencias de destacados testigos contribuyeron a esclarecer esa verdad que tan necesaria es para las víctimas, al haber predominado en sus testimonios los intereses políticos que de sus posiciones políticas se derivan. Así por ejemplo, Mitchell McLaughlin, destacado dirigente del Sinn Fein, no tuvo reparo en indicar en 2001, al testificar ante la comisión de investigación, que desconocía si Martin McGuinness había formado parte del IRA en algún momento de su vida. McGuinness, uno de las más importantes líderes de dicho grupo terrorista y de su brazo político desde comienzos de la década de los setenta, era en la fecha en que tuvo lugar el Domingo Sangriento un influyente mando del IRA. Es absolutamente inverosímil que McLaughlin, que confesó haber participado en disturbios en Derry el día en el que se produjeron las muertes, desconociera la situación de McGuinness al frente del IRA. ¿Qué credibilidad podía dársele por tanto al testimonio de McLaughlin y cómo contribuía pues al objetivo último de la investigación?

Las mismas reticencias a esclarecer la verdad mostró McGuinness en 2003 durante su comparecencia ante esta investigación en la que se negó a prestar la información que sobre el IRA le requirió el magistrado lord Saville, afirmando el dirigente terrorista que sus palabras tenían repercusiones para «el Sinn Fein y para el proceso de paz»; de ahí quizá su aseveración, inconsistente con la realidad, apuntando que abandonó el IRA en la década de los setenta.<sup>4</sup> Cuando el magistrado le inquirió sobre la ubicación exacta del lugar en el que McGuinness reconoció haber almacenado armas del IRA horas antes de la marcha en Derry en enero de 1972, el líder de la organización terrorista declinó exponer dicha información alegando que hacerlo constituiría un «acto de traición». La réplica del juez resume bien los efectos que semejante actitud podía tener en el marco de los objetivos de la investigación: «Entiendo que su respuesta significa que su sentido del honor está por encima del deseo de las familias a que este tribunal descubra toda la verdad sobre el Domingo Sangriento». En cambio, otras personas rechazaban esta interpretación al entender que los familiares de las víctimas no deseaban realmente que lord Saville les expusiera «la verdad», sino que sus expectativas se centraban más bien en descubrir si las conclusiones a las que llegaría finalmente eran las mismas que ellos ya habían alcanzado tiempo atrás.<sup>5</sup>

Como consecuencia de todo ello, los testimonios de los soldados presentes aquel día en el tiroteo tampoco llegaron a aportar relevantes

datos, pues sus declaraciones también parecían dirigidas a respaldar una interpretación oficial del Domingo Sangriento que en su día exculpó y liberó de toda responsabilidad a quienes dispararon las armas que acabaron con las vidas de catorce personas. La opinión que estas circunstancias en torno a la investigación del Domingo Sangriento merecía al responsable de la policía de Irlanda del Norte, Hugh Orde, revela los problemas que se derivan de la compleja tarea de hacer frente al pasado: «Aparte de hacer millonarios a los abogados, ¿satisfará la investigación a las familias? No lo creo. ¿Satisfará a la sociedad? La sociedad pasa de la investigación. ¿Contentará al ejército británico? ¿Contentará al Sinn Fein? ¿Sale ganando alguien? El coste debe de andar ya por los doscientos millones de libras, o sea, lo que costarían dos academias de policía».<sup>6</sup>

## Justificación y legitimación del pasado

Como ocurre con el Domingo Sangriento, la historia en torno al conflicto de Irlanda del Norte es en sí misma un antagonismo ante las enfrentadas interpretaciones que suscita. Obviamente la polarización que se deriva de la ausencia de consenso sobre el pasado dificulta fórmulas consensuadas sobre cómo hacerle frente. Al examinar un suceso como el Domingo Sangriento, se aprecia que la contraposición de distintas y excluyentes verdades sobre el pasado dificulta considerablemente el esclarecimiento de los hechos, conclusión que también puede hacerse extensible a otros episodios marcados por la violencia perpetrada por otros agentes además del estado. Ahora bien, la definición del problema en estos términos puede esconder un sutil mecanismo de difusión de responsabilidad y de transferencia de culpa con el que algunos actores pretenden hacer frente al pasado. A veces la búsqueda de referentes externos en esa exploración acerca de cuáles son los métodos más apropiados con los que enfrentarse al pasado puede convertirse en una apropiación de subterfugios con los que eludir una cuestión que en mi opinión debe constituir el pilar de cualquier proceso de reconciliación: la deslegitimación de la violencia terrorista.

En el caso de Irlanda del Norte muchos han sido los actores que han establecido paralelismos con contextos externos con el fin de evitar el reconocimiento de los errores cometidos en el pasado, obstaculizando así

la normalización de la sociedad norirlandesa. Así por ejemplo, desde esta región ha sido muy frecuente recurrir al modelo de transición política llevado a cabo en Suráfrica tras el final del *apartheid*, si bien se ha hecho de una manera selectiva con el fin último ya destacado de legitimar la violencia del pasado. Resulta de utilidad para explicar el alcance de esta manipulación la entrevista a Gerry Adams publicada por el principal diario de nuestro país con motivo de la presentación en España de las memorias de este dirigente.<sup>7</sup> En ella el presidente del Sinn Fein, y uno de los más importantes líderes del grupo terrorista IRA, recurría de manera profusa a la comparación con el caso surafricano identificando a Nelson Madela como su «héroe». No era difícil identificar en semejante recurso un mecanismo de distanciamiento moral mediante la comparación ventajosa de la violencia del IRA y del contexto en el que ésta se produjo con el movimiento liderado por el Premio Nobel de la paz surafricano. Ello le servía a Adams para insistir en la presentación de la violencia del IRA como una suerte de «mal necesario» incidiendo en la constante justificación de la misma con la connivencia del periodista. Éste no dudaba en asegurar de Adams que «en Irlanda del Norte, ninguna otra persona ha estado más entregada a la tarea de alcanzar la paz mediante el diálogo». Tan peculiar interpretación de las acciones del dirigente de una organización terrorista responsable de cientos de muertes era simplemente falsa, si bien resultaba significativa por la legitimación que le confería. Si el comienzo de la entrevista con semejante presentación resultaba revelador, no lo eran menos las primeras preguntas y sus consiguientes respuestas. En ellas se identificaba la violencia como un mal necesario e inevitable del que los perpetradores no eran responsables, al carecer supuestamente de otra alternativa, deduciéndose por tanto que todo el sufrimiento debió suceder, siendo en consecuencia legítimo.

La entrevista a Adams se publicaba días antes de que en la Audiencia Nacional de España se iniciara el juicio por delitos de genocidio, terrorismo y tortura contra Adolfo Scilingo, ex capitán de navío de la marina argentina durante la dictadura militar que se prolongó de 1976 a 1983. Entre las pruebas aportadas por uno de los testigos se encontraba la grabación de un programa de televisión en el que el acusado justificaba en 1997 sus crímenes asegurando la necesidad de los mismos ante la situación vivida por su país, mecanismo de justificación idéntico al utilizado por Adams y por muchos otros activistas del IRA y de otras organizaciones terroristas norirlandesas.<sup>8</sup> Sin embargo, ante las similitudes que

emergen al comparar las acciones de Adams con las llevadas a cabo por otros violadores de derechos humanos, el dirigente del IRA ha buscado otro referente como Mandela, mucho más positivo para su propia figura. A pesar de que la hábil comparación ventajosa que Adams establece a menudo entre su persona y una personalidad del prestigio de Mandela es asumida de manera incuestionable en ciertos ámbitos, no era sin embargo compartida por rigurosos observadores del proceso de paz en Irlanda del Norte. Así, el articulista Newton Emerson, relacionando las desapariciones de chilenos bajo la dictadura del general Pinochet con el asesinato y posterior desaparición de norirlandeses llevadas a cabo por el IRA, consideraba que el militar chileno, y no Mandela, era el personaje con el que Adams debía compararse.<sup>9</sup> Esta comparación y la diferente actitud con la que los crímenes de Pinochet y Adams son juzgados, llevaba a otro periodista a preguntarse si acaso Pinochet era mejor criminal de guerra que Gerry Adams, ya que hizo desaparecer a más gente que la brigada del IRA que en la década de los setenta fue responsable del asesinato y desaparición de ciudadanos norirlandeses, unidad liderada entonces por el hoy presidente del Sinn Fein.<sup>10</sup> Ciertamente es que los crímenes de ambos deben categorizarse como terroristas, si bien los del general chileno son además actos de terrorismo de estado, distinción que no parecía explicar por sí sola el diferente tratamiento que uno y otro provocan. En opinión de este periodista el proceso de paz en Irlanda del Norte se fundamentaba en la necesidad de mantener involucrados en el mismo a determinados actores haciendo preciso por ello, en ocasiones, ignorar «los hechos más aborrecibles».<sup>11</sup>

Hay quienes estiman necesaria semejante condición y la reproducción de mentiras históricas en torno a la génesis de la violencia y a las causas que sirvieron para ponerle término. Así lo pone de relieve la edición española de las memorias de Gerry Adams presentadas por la editorial como «un modelo para seguir en la resolución de cualquier conflicto» en «un mundo donde los procesos de paz son más necesarios que nunca».<sup>12</sup> ¿Justifican los fines comerciales la prostitución de la historia que ese libro supone y la mencionada presentación del mismo en esos términos? ¿Es oportuno y riguroso proponer como modelo de resolución de conflictos el camino elegido por Adams, el máximo dirigente del grupo terrorista IRA desde la década de los setenta que todavía continúa negando su pertenencia a la organización, y que jamás abandonó dicho grupo a pesar de sus crímenes, optando finalmente por un alto el fuego ante

la debilidad del movimiento por él liderado y dada su incapacidad para imponer sus objetivos mediante la violencia? ¿Sería razonable presentar las memorias del chileno Augusto Pinochet, del salvadoreño Roberto Dabuisson, del guatemalteco Efraín Ríos Montt o del argentino Massera, todos ellos responsables de violaciones de derechos humanos, del mismo modo que las de Adams, esto es, como «un modelo para seguir» en la resolución de conflictos? Un observador de la realidad latinoamericana descubría, al referirse a este ámbito, los problemas que surgen de actitudes como las que venimos describiendo al ocuparnos del caso norirlandés. En opinión de Alejandro Bendaña «el contraste entre realidad y discurso resulta chocante: una realidad orwelliana donde paz significa guerra, donde las bombas suponen construir».<sup>13</sup> Esa referencia orwelliana evoca precisamente otra de las célebres máximas utilizadas por el escritor en su obra *1984*: «Quienes controlan el presente controlan el pasado. Quienes controlan el pasado controlan el futuro». Este parece ser el objetivo que se persigue con esa deformación de la realidad que ha acompañado a numerosos procesos de paz, incluido el norirlandés.

Por lo tanto la pregunta que se deriva de todo ello evoca los interrogantes que las sociedades latinoamericanas también se han planteado: ¿cuáles son las condiciones necesarias para la paz? ¿Exige la paz el olvido y la manipulación histórica? ¿Son la paz y la justicia caminos excluyentes? ¿Es posible la reconciliación en la ausencia de verdad y justicia? Con el objeto de responder a estas cuestiones resulta de utilidad aludir a los principios en los que deberían asentarse procesos de paz en la comunidad internacional según la visión del académico José Zalaquett, nombrado en 1990 por el presidente chileno miembro de la Comisión Nacional para la Verdad y la Reconciliación en dicho país.<sup>14</sup>

En primer lugar Zalaquett resalta la importancia de reparar el daño causado por las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado al tiempo que se erige un sistema que prevenga la repetición de aquellas en el futuro. Ello exige medidas que expongan la verdad y que permitan la aplicación de la justicia. En segundo lugar considera que enfrentarse al pasado exige construir un discurso de la verdad lo más público y completo posible en relación con las más graves formas de victimización. La verdad debe establecerse de una manera oficial, imparcial, de modo que pueda ser aceptada genéricamente e incorporarse como parte de la memoria histórica de la nación. Zalaquett cree que la comisión de violaciones de derechos humanos obliga a revelar tanto el funciona-

miento de quienes han ejercido la represión como el destino individual de las víctimas de los crímenes. En tercer lugar asegura que la verdad debe ser reconocida por los individuos y por la sociedad en general. En cuarto lugar se ocupa de las distintas dimensiones de la justicia en dichos contextos que implican la reivindicación de la memoria y del buen nombre de las víctimas, la compensación que éstas y sus familias han de recibir, el procesamiento y castigo de los perpetradores u otras sanciones como la inhabilitación para desempeñar cargos públicos. En quinto lugar señala que la verdad debe considerarse un «valor absoluto», si bien matiza que la justicia criminal debe ser equilibrada teniendo en cuenta la posibilidad de perdón y la necesidad de reconciliación. Añade que las amnistías y perdones pueden ser legítimos, pero solamente si se adoptan con el conocimiento de la verdad y nunca aplicándose a aquellos crímenes que siempre deben ser perseguidos de acuerdo con el derecho internacional. En sexto lugar propone una serie de condiciones que el perdón debe reunir para que contribuya a la reconciliación y a la consolidación de valores que deberán ser parte del orden político que se desea construir. Una de ellas asume que la verdad no sólo debe conocerse, sino que además ha de ser reconocida, pues de este modo se reafirma la validez de los principios que han sido transgredidos manifestándose la resolución de no repetir de nuevo dichas transgresiones.

## Procesos de paz: experiencias y desafíos

Los numerosos ejemplos de transiciones políticas en América Latina nos demuestran la complejidad de aplicar los principios enunciados a pesar de su trascendencia. Ofrecen por ello experiencias enriquecedoras cuando desde Irlanda del Norte se buscan referentes para acometer la difícil tarea de enfrentarse al pasado, búsqueda que también se vislumbra desde otra sociedad en conflicto como la vasca. Sin embargo, esos útiles modelos de los que se derivan éxitos y fracasos son, con frecuencia, utilizados con fines partidistas y selectivos y no tanto con la verdadera intención de lograr verdad, justicia y reconciliación. No debe extrañar por ello que el Sinn Féin, el brazo político del IRA, haya propugnado el establecimiento de una Comisión de la Verdad inspirada en los precedentes de América Latina y Suráfrica. Las diferencias entre estos contextos tan dis-

pares son evidentes sin que ello desincentive a los republicanos irlandeses a la hora de buscar un paralelismo bajo el que subyace la batalla por la legitimación de su violencia, misión esta de gran centralidad en el proceso de paz de Irlanda del Norte.

Ello se debe en cierta medida a que en Irlanda del Norte no encontramos a lo largo de las décadas en las que se perpetuó la violencia un régimen político autoritario similar a los que imperaban en América Latina o Suráfrica en las décadas referidas. Mientras que los enfrentamientos etnonacionalistas se encuentran en el origen de los más prolongados casos de terrorismo que en Europa se han dado, esto es, el IRA norirlandés y el grupo vasco ETA, en América la etiología de la violencia difiere considerablemente. En el continente latinoamericano se aprecia con claridad contextos económicos, políticos y sociales menos vertebrados y más frágiles que los europeos y con una mayor influencia de las cuestiones socioeconómicas en las dinámicas de violencia. Asimismo, mientras que en Europa la mayoría de los conflictos tienen unos importantes componentes identitarios y secesionistas, éstos se encuentra ausentes en América Latina.<sup>15</sup> Las tentativas de revoluciones socioeconómicas son evidentes en países latinoamericanos sin que estas encuentren parangón en contextos como el de España, Reino Unido, Alemania o Italia. Ciertamente que los principales grupos terroristas activos en estos estados, o sea, ETA, GRAPO, IRA, Fracción del Ejército Rojo y Brigadas Rojas, reivindicaron una ideología de izquierda propugnando postulados que en algunos casos se denominaron marxistas. No obstante, grupos como ETA o el IRA que prolongaron en el tiempo su actividad terrorista más allá del resto de las organizaciones referidas se distinguieron sobre todo por el componente ideológico nacionalista más que por el social a pesar de las referencias de este tipo que con frecuencia incluyeron en sus discursos.

Es verdad que en ambos casos la emergencia de la violencia fue coincidente con periodos en los que las estructuras estatales se caracterizaron por un notable déficit democrático tanto en España como en el norte de Irlanda. En el caso de ETA su nacimiento se ubica a finales de la década de los cincuenta, en el marco de la dictadura del general Francisco Franco y de la privación de libertades impuesta mediante la severa represión que ésta conllevó. Al mismo tiempo el resurgimiento del terrorismo en Irlanda del Norte a finales de la década de los sesenta se inscribe en la profunda crisis de legitimidad del sistema de gobierno autónomo mediante el cual se administraba la región desde 1922. Desde esa fecha

hasta su disolución por el gobierno central de Londres en 1972 esta autonomía fue controlada exclusivamente por representantes de la comunidad unionista norirlandesa, mayoritariamente protestantes. De ese modo los nacionalistas, en su mayoría católicos, se vieron excluidos del gobierno siendo en ocasiones discriminados también en el ámbito laboral además del político.

A lo largo de los cincuenta años de vida del Parlamento autónomo de Stormont, el gobierno norirlandés fue responsable de diversas prácticas antidemocráticas. A través de ellas el partido unionista, que administró las instituciones durante todo este periodo, intentó mantener la unidad de la comunidad mayoritaria en la región recurriendo a la discriminación de la minoría norirlandesa en diferentes ámbitos. Como resultado de ello es evidente que en el momento en que se produjo el estallido de violencia, a finales de los sesenta, Irlanda del Norte no contaba con una «democracia consensuada».<sup>16</sup> Hoy en día la mayor parte de la literatura académica no niega la existencia de dicha discriminación, centrándose el debate fundamentalmente en cuál fue la verdadera magnitud de ésta,<sup>17</sup> sin que en ningún caso sea posible ni riguroso equiparar la situación económica y social en Irlanda del Norte en aquellos momentos con Suráfrica o la América de la discriminación racial, tal y como se ha hecho con frecuencia. Asimismo las reformas introducidas desde mediados de la década de los sesenta fueron reconocidas como eficaces por amplios sectores de la población agraviada de manera que se tiende a aceptar que en última instancia el argumento económico es insuficiente como factor explicativo del conflicto norirlandés y de la violencia allí generada.<sup>18</sup>

Si la aparición de la violencia en España y el Reino Unido coincide con esa ausencia de consolidación democrática, también debe resaltarse que en ambos países se iniciaron de inmediato procesos de democratización de gran envergadura y eficacia. Esta democratización se desarrolló en paralelo con la violencia terrorista contribuyendo en buena medida a la disminución del terrorismo al incrementarse la legitimidad de las instituciones mientras decrecía la de aquellos que desafiaban al estado, restándoles este factor un importante respaldo social. Otra importante diferencia radica en que en los ámbitos latinoamericanos referidos los estados y sus agentes fueron los mayores perpetradores de la violencia, siendo, en el caso norirlandés, el IRA el grupo responsable de casi un sesenta por ciento de los asesinatos.<sup>19</sup>

A pesar de estas diferencias contextuales resulta interesante observar que desde diversos sectores se ha propuesto el establecimiento de una comisión de la verdad para Irlanda del Norte siguiendo los precedentes surafricanos y latinoamericanos. El partido político que representa al IRA, esto es, el Sinn Fein, ha requerido oficialmente la constitución de una Comisión de la Verdad. Dadas las diferencias entre estos ámbitos ya señaladas, puede adivinarse una intencionalidad política en las pretensiones del Sinn Fein. Por un lado se percibe un interés por reinterpretar el conflicto definiéndolo en la misma línea que los escenarios de violencia en América Latina, donde se asistía a una violencia estructural y a unas desigualdades socioeconómicas que no conocen parangón con Irlanda del Norte.

Al mismo tiempo mediante dicho referente se persigue evitar la definición del conflicto como terrorista buscando la equivalencia del IRA con grupos revolucionarios y con sectores que en América Latina fueron objetivo de una sistemática y amplia represión por parte de los órganos estatales, así como con víctimas de violaciones de derechos humanos que de nuevo no encuentran una simetría con lo ocurrido en Irlanda del Norte. Ello a pesar de que en efecto ha habido incidentes en los que agentes del estado británico han incurrido en serias violaciones. Así por ejemplo, a comienzos de la década de los setenta las acusaciones de brutalidad durante los interrogatorios de los detenidos sospechosos de estar involucrados en delitos de terrorismo propiciaron varias investigaciones por parte del gobierno británico. En consecuencia, en 1972 fueron prohibidas las técnicas que dieron lugar a dichas acusaciones. En 1976 la Comisión Europea de Derechos Humanos confirmaría que esas prácticas habían violado la Convención Europea de Derechos Humanos al incurrir en tortura. Este dictamen fue corregido por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 1978 que rechazó el término tortura señalando que los detenidos habían recibido un «trato inhumano y degradante». Posteriormente investigaciones oficiales sobre acusaciones de colusión entre miembros de grupos terroristas unionistas y las fuerzas de seguridad han confirmado que en efecto algunos oficiales de las fuerzas de seguridad británicas consideraron a dichos terroristas como «un brazo operativo» que les permitía controlar al IRA, y de ahí que hubiese colaboración entre ellos en algunas ocasiones.<sup>20</sup> Estas prácticas y la posibilidad de que el establecimiento de una Comisión de la Verdad esclareciera hechos similares que exigieran el procesamiento de miembros de las fuerzas armadas

ha generado un rechazo por parte de importantes e influyentes actores estatales que se oponen a adoptar dicho mecanismo como método para hacer frente al pasado.

Ahora bien, el Sinn Fein contempla con especial interés que los modelos de comisión de la verdad suelen caracterizarse por la imposibilidad de garantizar la administración de justicia para los responsables de atrocidades, traducándose en cambio dichos procesos en una impunidad que sin duda sería bienvenida por el IRA. Debe tenerse presente que todavía continúan oficialmente en busca y captura un número de sospechosos de haber estado implicados en actos terroristas en el pasado, conocidos en la jerga política como los *On the run*. A lo largo de los últimos años Sinn Fein ha venido presionando para que pudieran regresar libremente a Irlanda del Norte sin temor a ser detenidos y procesados.

Precisamente la impunidad que en cierta medida ha sido garantizada por el proceso de paz norirlandés constituye para algunas personas uno de los más importantes obstáculos para el establecimiento de una Comisión de la Verdad. En Irlanda del Norte el Acuerdo de Viernes Santo de 1998 en función del cual se diseñaban las estructuras de gobierno de la región, que habría de basarse en una limitada autonomía administrada por políticos tanto unionistas como nacionalistas, permitía también la gradual excarcelación de todos los encarcelados por delitos de terrorismo. Dicho proceso ha concluido ya, de manera que difícilmente puede contemplarse como parte de un futuro proceso de búsqueda de la verdad el hipotético encarcelamiento de personas que fueran culpables de crímenes y delitos. Una vez autorizada la excarcelación de terroristas procesados por brutales delitos, algunos de los cuales vieron notablemente reducidas sus sentencias, no parece probable que el gobierno británico se mostrara favorable a perseguir judicialmente a nuevos acusados al considerar que ello podría desestabilizar el alto el fuego de los principales grupos terroristas. En ese contexto es complicado avanzar hacia el deseado objetivo de la verdad, la justicia y la reconciliación que algunos reclaman.

En Irlanda del Norte se dan hoy algunos de los factores que Priscilla Hayner identificaba como coadyuvantes de la reconciliación tras su estudio del contexto latinoamericano,<sup>21</sup> si bien continúan ausentes otros que impiden el progreso en esa dirección. Así, aunque se ha decretado el final del terrorismo, la amenaza de su utilización en el futuro continúa latente en una sociedad que todavía asiste a frecuentes incidentes de vio-

lencia sectaria que reavivan los temores a una reactivación e intensificación del conflicto. Al mismo tiempo, se aprecia escaso éxito a la hora de reconocer el daño infligido y la violación de derechos humanos, siendo también escasos los esfuerzos por acometer la reparación que debe derivarse de ello. Esta ausencia de voluntad para llevar a cabo tan crucial reconocimiento representa uno de los más importantes obstáculos para el éxito del proceso de paz, disuadiendo además a muchas personas de la necesidad de establecer una comisión de la verdad.<sup>22</sup> Muchos son los observadores que comparten el temor a que una comisión de la verdad sirva para justificar acciones terroristas mediante una difusión de la responsabilidad complementada con la transferencia de culpa que se deriva de alusiones ya muy comunes en la sociedad norirlandesa como «todos somos víctimas», «yo no creé el conflicto» o «no había otra alternativa que la utilización de la violencia». De ese modo se incurre en el error sobre el que Hayner alertaba en su análisis del contexto latinoamericano al destacar que resulta fundamental que al llevar a cabo el reconocimiento de los actos de violencia cometidos los perpetradores vayan más allá de meras generalidades o justificaciones implícitas de sus actos. Es decir, no es suficiente una simple admisión de que se han cometido errores, sino que se debe aceptar la responsabilidad por dichos crímenes sin manipular la verdad en torno a ellos. Sin embargo, los principales perpetradores de la violencia no parecen dispuestos a asumir el reto que ese enfoque plantea, como admitía Danny Morrison, un destacado dirigente del IRA y del Sinn Fein hasta la década de los noventa, al escribir lo siguiente:

¿Carece de sentido una disculpa si se matiza la expresión de arrepentimiento o si se sigue manteniendo que lo que hiciste en el pasado estaba justificado, reduciendo por tanto la disculpa a un simple gesto? [...] Al arrepentirse, al repudiar la legitimidad del pasado de uno te arriesgas a invalidar la legitimidad de tu posición actual. Dejar la narrativa histórica en manos del enemigo equivale a debilitar la posición de uno y a abandonar la oportunidad política al enemigo.<sup>23</sup>

La lógica que de estas palabras se deduce equivale a incurrir en el error sobre el que Hayner alertaba vaciando de sentido en una considerable medida el proceso de búsqueda de la verdad y de reconciliación. Otros autores coinciden en destacar los peligros de semejante comportamiento al propiciar una impunidad que puede llegar a ser tanto de tipo jurídico,

como político, moral e incluso histórico, pues se busca el olvido, la ausencia de sanción penal, la equiparación entre represor y reprimido, la justificación de los crímenes y, en definitiva, que la historia recoja como verdad la mentira oficial sobre la violencia.<sup>24</sup> Como consecuencia de todo ello, los procesos de paz pueden generar una injusta presión sobre las víctimas, mientras que por el contrario los victimarios se ven liberados de ella, resultado que suele justificarse como necesario e inevitable en aras de una supuesta «paz social» que habría de asegurar «un estado de gobernabilidad posconflicto».<sup>25</sup>

A este respecto resulta oportuno mencionar que todavía continúa siendo muy común insistir en que las víctimas tienen una necesidad de recordar y de ser recordadas. Así por ejemplo, según diferentes encuestas, la mayoría de la sociedad norirlandesa considera que todas las víctimas deberían ser recordadas.<sup>26</sup> Esta afirmación presenta como evidente dicha necesidad si bien su formulación soslaya una cuestión de gran importancia. Se trata de que las víctimas difícilmente podrán dejar de recordar su victimización, variando el alcance y el resultado de ese proceso en función del método que se adopte. Significa esto que las víctimas se pueden ver beneficiadas o perjudicadas según sea la fórmula adoptada por la sociedad con el fin de recordar. Es decir, tan dañino para las víctimas puede ser el olvido como el recuerdo de su tragedia si éste se acomete en ausencia de la debida asunción de responsabilidades por los crímenes cometidos sobre ellas o acompañado de una peligrosa legitimación de los mismos. Debe insistirse en que ante la dificultad o imposibilidad de olvidar parece más lógico pensar que lo que las víctimas reclaman realmente es no sólo una explicación, sino además un reconocimiento por parte de los perpetradores de su culpa al haber sido aquéllas victimizadas por éstos. En este sentido debe resaltarse que semejante paso exige unas condiciones determinadas, pues en Irlanda del Norte se proponen encuentros entre víctimas y perpetradores que persiguen más bien ofrecer oportunidades a estos últimos para justificar sus actos mediante la insistencia en una racionalización que recurre a una moralidad subjetiva en función de la cual la violencia habría sido el único método posible de acción.<sup>27</sup> Como consecuencia de esa lógica las víctimas aparecen como una suerte de mal necesario e inevitable, de manera que las injusticias cometidas sobre ellas adquieren justificación y cierto sentido. Se favorece así «el escarnio del dolor de las víctimas» ante la ausencia del reconocimiento del daño causado, del consiguiente arrepentimiento y de la necesaria reparación.<sup>28</sup>

Este es el motivo por el que las «sinceras disculpas y condolencias» presentadas por el IRA en julio de 2002 a las familias de las víctimas que denominaban como «no combatientes» no parecían en absoluto tan sinceras como aseguraba el grupo terrorista. En el comunicado en el que así se expresaba la organización terrorista, ésta aseguraba que «no fue nuestra intención herir o matar a no combatientes», a pesar de que numerosos ejemplos de atentados perpetrados por el IRA demuestran que, en efecto, dicha intencionalidad existió en múltiples ocasiones. Las palabras del IRA parecían responder más bien a intereses coyunturales muy concretos relacionados con la situación por la que el proceso de paz atravesaba en esos momentos. En aquella época una nueva crisis se cernía sobre las instituciones autonómicas ante la amenaza de los unionistas de expulsar al Sinn Fein de las mismas. El anuncio del IRA fue interpretado por algunos observadores como parte de un ejercicio de limitación de daños ante los baches que el proceso debía sortear de inmediato y en el que unionistas y nacionalistas intentarían presentarse como flexibles frente a la intransigencia del contrario. Asimismo se consideraba de utilidad dicho comunicado del IRA con el fin de contribuir al lavado de imagen de Gerry Adams que semanas antes se había fotografiado con el Papa en el Vaticano. Sus aspiraciones políticas en el sur de Irlanda le obligaban a ello y a maquillar su cruento pasado.

El testimonio de una de las víctimas del IRA sugería que en efecto el perdón público de este grupo carecía de la relevancia y de la sinceridad que muchos le atribuían. El IRA asesinó al hijo de Margaret McKinney en 1978 e hizo desaparecer el cadáver de Brian McKinney. Durante años el IRA negó su crimen hasta que en 1999, tras la presión del gobierno de Estados Unidos, facilitó información que permitió encontrar el cuerpo. Durante años Adams negó públicamente que el IRA lo hubiera asesinado e incluso, cuando por fin lo admitió, dijo que eso era lo que les ocurría a los confidentes. No cabe duda de que las declaraciones de Adams eran falsas, constituyendo un deliberado intento de distorsionar la realidad, pues si se hubiese tratado de un confidente habrían dejado abandonado su cadáver para disuadir a otros, como era tradición en el IRA. Ni siquiera a un nivel individual y en privado Adams fue capaz de admitir el crimen cometido por el grupo al que ha pertenecido desde los años setenta y las mentiras que sobre el mismo repitió en público, como confirmaba Margaret McKinney: «En 1999 Gerry Adams vino a mi casa. Me dijo que iba a recuperar el cuerpo de Brian. Empecé a llorar. Yo que-

ría saber cuándo. Me dijo que no podía decir nada a nadie, que esperara a que el IRA hiciera público un comunicado. Jamás me pidió perdón. Ni siquiera en privado, cuando estábamos a solas aquí él y yo. No mostró ningún tipo de sentimiento, ni creo que los tenga».<sup>29</sup>

De manera similar, años después destacados representantes del Sinn Fein defendían la línea oficial del partido asegurando que el asesinato y posterior desaparición de Jane McConville, llevado a cabo por el IRA en 1972, no constituía un «crimen». McConville, madre de diez hijos, fue asesinada después de que prestara ayuda a un soldado británico herido en el oeste de Belfast. Aunque el IRA insistió en su día en que su desaparición había sido voluntaria y motivada por una relación sentimental con un soldado que le habría llevado a abandonar a sus hijos y a dejar Irlanda del Norte, el suceso coincidió con una campaña del grupo terrorista destinada a marginar a quienes dentro de la comunidad de la que el IRA sacaba su apoyo mostraban alguna simpatía hacia «el enemigo». Como resultado de ello en los meses anteriores a la desaparición de McConville casi una veintena de mujeres fueron maltratadas físicamente por activistas del IRA, que además afeitaron sus cabezas antes de atarlas a farolas con plumas pegadas a sus cuerpos en una práctica que pretendía ser una humillación pública por la supuesta colaboración de éstas con miembros del ejército británico.

## Conclusión

A lo largo de las últimas décadas ha sido común hablar de técnicas de resolución de conflictos, si bien muchas de las propuestas en esa dirección se han basado en modelos desfasados y más bien alejados de la realidad. La reconciliación, la verdad y la justicia han sido con frecuencia componentes básicos de las prescripciones de quienes han teorizado sobre la resolución de conflictos.<sup>30</sup> Sin embargo, pocas veces se ha explorado cuáles son los efectos que sobre la paz tiene la búsqueda de los citados objetivos cuando los métodos empleados para alcanzarlos parecen contradictorios con una verdadera pacificación. A menudo la interrupción de la violencia se confunde con un auténtico escenario de paz y se acepta que sus imperfecciones incluyan la imposibilidad de alcanzar aspiraciones como la reconciliación, la verdad y la justicia. No obstante, es posi-

ble plantear que dichos modelo de resolución poseen el potencial para reavivar conflictos que quizá se hayan visto atenuados por factores diversos pero que un momento dado y en unas circunstancias determinadas podrían prestarse a una reactivación. Quizá por ello la prevención de amenazas a la seguridad que la reaparición de la violencia supone, exija un mayor rigor a la hora de interpretar las condiciones que deben garantizarse para que sea posible hablar de una pacificación basada en la verdad y la justicia con el fin último de la reconciliación.

Muchas son las experiencias de sociedades en transición que nos demuestran la necesidad de deslegitimar las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Las fórmulas adoptadas años atrás consistentes en el olvido han resultado incompletas e insatisfactorias, como constata la emergencia constante de reivindicaciones en la dirección contraria. Véase por ejemplo cómo en nuestro propio país se iniciaron entre 2002 y 2003 tareas para intentar localizar a desaparecidos o fusilados durante la guerra civil. Más recientemente se ha decidido la elaboración de una ley que garantice la rehabilitación «moral, simbólica y solemne» de las víctimas de la guerra civil y del franquismo.<sup>31</sup> Estas reclamaciones que ahora afloran encuentran similitudes en sociedades latinoamericanas como la chilena, la argentina o la uruguaya, entre otras. Así por ejemplo, resultaba notorio que la toma de posesión en 2005 del actual presidente de Uruguay se viera dominada por el compromiso declarado de hacer frente a lo que Tabaré Vázquez calificó como «zonas oscuras» del pasado de la nación. «Debemos aclarar esta historia en el marco de la legislación vigente. Lograr que esta tragedia no se borre de la memoria colectiva y que con la verdad se recupere la paz y la justicia», declaró al anunciar su determinación de acometer la revisión del pasado.<sup>32</sup> En consecuencia las masivas violaciones de derechos humanos serán investigadas, entre ellas las desapariciones de ciudadanos, pues como subrayó la ministra de Defensa, Azucena Berruti: «No sirve decir que los «tiraron al mar». Es necesario saber cuántos viajes se hicieron, cuándo y adónde».<sup>33</sup> Los principios en los que descansaban semejantes pronunciamientos coincidían con las intenciones que subyacen bajo la histórica sentencia dictada por la Audiencia Nacional en abril de 2005 al condenar a Adolfo Scilingo a 640 años de prisión por delitos de lesa humanidad, detención ilegal y torturas cometidos entre 1976 y 1983. Todas estas medidas persiguen pues un objetivo común al asumir los efectos negativos que para la reconciliación y la pacificación tienen tanto la impunidad como el ol-

vido. De ahí que también prestigiosas organizaciones no gubernamentales hayan criticado el proceso de desmovilización de los paramilitares en Colombia al entender, como señalaba Human Rights Watch, que garantizará «la impunidad para las peores atrocidades» sin que a cambio se consiga el desmantelamiento de dichos grupos al dejar intactas estructuras que permiten la continuidad de sus actividades criminales.<sup>34</sup> Ello llevaba a Amnistía Internacional a exigir al gobierno español que no apoyase «ni política, ni económicamente la desmovilización ni otras iniciativas contrarias al derecho de las víctimas a la verdad, justicia y reparación».<sup>35</sup>

Estas actitudes contrastan claramente con la impunidad que el proceso de paz en Irlanda del Norte ha permitido y de la que se han beneficiado destacados violadores de derechos humanos como los dirigentes de las organizaciones terroristas activas en la región durante décadas. La comparación entre estos contextos sugiere un interrogante: ¿por qué la impunidad y el olvido deben ser combatidos en unas sociedades mientras que parece que en otras dicha exigencia resulta menos relevante? Algunas opiniones apuntan que la impunidad y el olvido favorecen en ocasiones el avance de sociedades en transición. Se justifica por ello dicho comportamiento en virtud de un supuesto pragmatismo que habría de favorecer la incorporación a la sociedad de quienes sistemáticamente han violado los principios democráticos, esto es, los terroristas. Sin embargo, las experiencias latinoamericanas nos muestran cómo la ausencia de verdad complica la convivencia chocando por ello con las exigencias de la sociedad civil para que aquella emerja. Frente a quienes articulan que semejantes requerimientos pueden entorpecer los procesos de paz es posible oponer también el ejemplo de la reciente experiencia internacional en el ámbito de los Balcanes. En marzo de 2005 Ramush Haradinaj, primer ministro de Kosovo, dimitía de su cargo después de que el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia le acusara de crímenes de guerra. En esas mismas fechas, Svetozar Marovic, presidente de la Unión de Serbia y Montenegro, enfatizaba que su «entrada en el futuro a través de la puerta de Europa» exigía el obligado pago de las «deudas con el pasado» contraídas por quienes violaron masivamente los derechos humanos en dicha región, lo cual requería el cumplimiento de sus responsabilidades con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia.<sup>36</sup> Esta alta institución ha conseguido que diversos generales serbobosnios y bosniomusulmanes se presentaran ante la misma, ren-

dición motivada en gran medida por los deseos de Serbia de congraciarse con la Unión Europea ante su futura solicitud de ingreso en la comunidad. Al mismo tiempo el presidente croata vio cómo la Unión Europea bloqueaba el inicio de las negociaciones de adhesión al continuar en paradero desconocido el general croata Ante Gotovina, que debe responder de las acusaciones de crímenes de guerra y contra la humanidad a pesar de ser considerado un héroe en dicho país al dirigir la toma de la denominada Krajina serbia.

Se aprecia por tanto la exigencia rotunda de evitar la impunidad como condición necesaria para el avance de dichas sociedades. Se deduce de todo ello que el revisionismo histórico como método de legitimación y justificación de la violencia cometida en el pasado constituye un peligro para la normalización democrática de sociedades que han sido testigo de conflictos violentos. Este revisionismo no parece contribuir a «cicatrizarse heridas», sino más bien a mantenerlas abiertas. Esta es una conclusión que también puede aplicarse a un ámbito como el del País Vasco donde se ha asumido en gran medida una terminología utilizada en contextos como los mencionados en las líneas precedentes. En este sentido resultaba interesante comprobar cómo recientemente el nacionalismo institucional en dicha región proponía como uno de sus objetivos la «reconciliación», si bien enfatizaba que ésta no podía acometerse en «términos de victoria y de derrota».<sup>37</sup> Sin embargo el análisis de fenómenos violentos como los que han tenido lugar en América Latina y Europa sugiere que dicha reconciliación requiere precisamente que se enfaticen la derrota de quienes aterrorizaron a la sociedad mediante la justicia y la reparación de las víctimas por ellos causadas.

## Notas

1. Northern Ireland Affairs Committee (2004).
2. José María Tojeira (2004: 495-497).
3. Angelique Chrisafis (2004).
4. Mckittrick (2003) y Casciani (2003).
5. McCann (2003).
6. Murray (2003).
7. Entrevista a Gerry Adams, *El País Domingo*, 16 de enero de 2005.

8. Véase, sobre esta cuestión, el capítulo dos de Alonso (2003).
9. Emerton (2004).
10. Moloney (2003). Enormemente significativo es que Adams nunca haya interpuesto una demanda contra el libro en el que se le identifica como responsable de la creación de dicha unidad encargada del asesinato y desaparición de ciudadanos. Moloney (2002).
11. Moloney (2003).
12. Citado en la contraportada del libro de Adams (2005).
13. Bendaña (2004).
14. Zalaquett (1999).
15. Miall (2000: 80-81).
16. Lijphart (1999).
17. He tratado esta cuestión en Alonso (2001: 133-139).
18. Así lo entienden destacados académicos como John Whyte, John Darby, Richard Rose, R. Moore y J. A. Schellenberg, como se resume en Cairns, ed., «Intergroup conflict in Northern Ireland», en Tajfel (1982: 277-297).
19. Las principales estadísticas atribuyen al IRA Provisional la responsabilidad del 50% de todas las muertes durante el conflicto. El IRA provisional y otros grupos terroristas republicanos han sido responsables del 58,8% de todas las muertes (véase Marie-Therese Fay *et al.*, 1997 y 1999).
20. Véase por ejemplo el informe de Stevens (2003).
21. Hayner (1999).
22. Véase por ejemplo Healing Through Remembering (2002).
23. Morrison (2005).
24. Garretón (2004).
25. Lira (2004).
26. Cairns (2003).
27. Minihan (2001).
28. Sobre estas cuestiones, véanse Echeburúa (2004: 181-182) y Lefranc (2004).
29. Entrevista del autor.
30. A este respecto, véanse los interesantes trabajos de Bar-Siman-Tov (2004 y Hamber (1998).
31. Lázaro (2005).
32. Palacios (2005).
33. Marirrodriaga (2005).
34. Calvo (2005).
35. [http://www.es.amnesty.org/actua/colombia\\_feb05/index.php](http://www.es.amnesty.org/actua/colombia_feb05/index.php).
36. *El País*, 13 de marzo de 2005.
37. Otálora (2004).

## Bibliografía

- Adams, Gerry (2005), *Memorias políticas. Gerry Adams*, Aguilar, Madrid.
- Alonso, Rogelio (2003), *Matar por Irlanda. El IRA y la lucha armada*, Alianza, Madrid.
- (2001), *Irlanda del Norte. Una historia de guerra y la búsqueda de la paz*, Editorial Complutense, Madrid.
- Amnistía Internacional, [http://www.es.amnesty.org/actua/colombia\\_feb05/index.php](http://www.es.amnesty.org/actua/colombia_feb05/index.php). [Consulta 28 de febrero de 2005.]
- Bar-Siman-Tov, Yaacov, ed. (2004), *From conflict resolution to reconciliation*, Oxford University Press, Oxford.
- Bendaña, Alejandro (2004), «Acuerdos de Paz versus construcción de la paz: el desafío conceptual y político», en María Ángeles Siemens, et al., eds., *Crisis humanitarias, post conflicto y reconciliación*, tomo III, Comité Español de ACNUR, Madrid, pp. 55-65.
- Cairns, Ed (2003), *Who are the victims? Self-assessed victimhood and the Northern Irish conflict*, Northern Ireland Office, Research & Statistical Series: Report n.º 7, Northern Ireland Statistics & Research Agency.
- Calvo, José Manuel (2005), «Human Rights Watch critica los acuerdos del Ejecutivo colombiano con los paramilitares», *El País*, 19 de enero de 2005.
- Carlin, John (2005), «Entrevista a Gerry Adams», *El País Domingo*, 16 de enero de 2005.
- Casciani, Dominic (2003), «McGuinness prickles at line of questioning», *BBC News Online*, [bbc.co.uk](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/3242563.stm). [Consulta 7 de noviembre de 2003.] [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/northern\\_ireland/3242563.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/northern_ireland/3242563.stm).
- Chrisafllis, Angelique (2004), «Police chief calls for truth and reconciliation in Ulster», *The Guardian*, 23 de febrero de 2004.
- Echeburúa, Enrique (2004), *Superar un trauma. El tratamiento de las víctimas de sucesos violentos*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Emerton, Newton (2004), «A shy retiring Gerry good for Irish unity», *Irish News*, 8 de octubre de 2004.
- Fay, Marie-Therese et al. (1997), *The Cost of the Troubles Study. Mapping Troubles-Related Deaths in Northern Ireland 1969-1994*, INCORE, Derry.
- (1999), *Northern Ireland's Troubles. The Human Costs*. Pluto Press, Londres.
- Garretón, Roberto (2004), «Verdad y justicia, condiciones de una democracia sólida», en María Ángeles Siemens et al., eds., *Crisis humanitarias, post conflicto y reconciliación*, tomo III, Comité Español de ACNUR, Madrid, pp. 93-100.
- Hamber, Brandon, ed. (1998), *Past imperfect: Dealing with the past in Northern Ireland and societies in transition*, INCORE, Derry.
- Hayner, Priscilla B. (1999), «In Pursuit of Justice and Reconciliation: Contributions of Truth Telling», en Cynthia J. Arnson, ed., *Comparative peace*

- processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, pp. 363-383.
- Healing Through Remembering (2002), *The Report of the Healing Through Remembering Project*.
- Lázaro, Julio M. (2005), «El gobierno rehabilitará por ley a las víctimas de la guerra civil y del franquismo», *El País*, 21 de abril de 2005.
- Lefranc, Sandrine (2004), *Políticas del perdón*, Cátedra, Madrid.
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University, New Haven.
- Lira, Elizabeth (2004), «Reconciliación política», en María Ángeles Siemens *et al.*, eds., *Crisis humanitarias, post conflicto y reconciliación*, tomo III, Comité Español de ACNUR, Madrid, pp. 101-118.
- Marirrodriga, Jorge (2005), «El nuevo gobierno uruguayo investiga las desapariciones durante la dictadura militar», *El País*, 4 de marzo de 2005.
- McCann, Eamonn (2003), «Why demanding answers on IRA arms is the wrong question for families», *The Guardian*, 5 de noviembre de 2003.
- McKittrick, David (2003), «McGuinness stays cool under fire over his IRA role on Bloody Sunday», *The Independent*, 5 de noviembre de 2003.
- Miall, Hugh *et al.* (2000), *Contemporary conflict resolution*, Polity Press, Oxford.
- Minihan, Mary (2001), «North's victims must face their enemies for peace», *The Irish Times*, 27 de agosto de 2001.
- Moloney, Ed (2002), *A secret history of the IRA*, Penguin, Londres.
- (2003), «Lack of analysis over IRA war crimes suits Adams fine», *Sunday Independent*, 31 de agosto de 2003.
- Morrison, Danny (2005), «The issue of apologising», *Daily Ireland*, 10 de febrero de 2005.
- Murray, John (2003), «Police chief says inquiry is a waste of money», *Financial Times*, 18 de febrero de 2003.
- Northern Ireland Affairs Committee (2004), «Reconciliation: ways of dealing with Northern Ireland's past», sesión 2003-2004, 4 de noviembre de 2004.
- Otálora, Óscar B. (2004), «El tripartito pide un «código ético» que regule la información sobre las víctimas», *El Correo*, 28 de octubre de 2004.
- Palacios, Santiago (2005), «Tabaré Vázquez revisará el pasado uruguayo», *El País*, 2 de marzo de 2005.
- Stevens, John (2003), *Stevens Enquiry. Overview & Recommendations*, 17 de abril de 2003.
- Tajfel, Henri, ed. (1982), *Social Identity and Intergroup relations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Tojeira, José María (2004), «Resistencia y reconciliación», en Fundación Seminario de Investigación para la Paz, ed., *El pulso de América Latina*, Gobierno de Aragón, Zaragoza.

Zalaquett, José (1999), «Truth, Justice, and Reconciliation: Lessons for the International Community», en Cynthia J. Arnson, ed., *Comparative peace processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press, Washington, pp. 341-361.

---

TERCERA PARTE

LA SOCIEDAD CIVIL Y LA SEGURIDAD



---

# El rol de la sociedad civil en cuestiones de seguridad

*Cristina Eguizábal*

## 1. La sociedad civil: ¿un nuevo actor entre la guerra y la paz?

En los últimos veinte años hemos asistido al surgimiento de un nuevo actor internacional cuyo protagonismo se ha hecho sentir tanto en las calles de Seattle o Turín, protestando contra las injusticias de la globalización, como en las oficinas de los legisladores canadienses o noruegos presionando para obtener la firma y ratificación del tratado ilegalizando las minas antipersonas o del Tratado de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional (TPI). Muchos se han referido a este actor como a la sociedad civil internacional y algunos incluso han hablado del surgimiento de un nuevo movimiento social.

No es éste el lugar para entablar un debate conceptual. Partimos de una premisa muy simple: en las dos últimas décadas han proliferado las ONG, las cuales, gracias a los avances en la tecnología de la informática y las comunicaciones, han podido establecer un mínimo denominador ideológico común y desarrollar redes de pertenencia que les permiten actuar a escala global. Su impacto se ha visto magnificado por el ciclo informativo de 24 horas inaugurado por CNN (Cable News Network) en los años ochenta.

La firma del tratado prohibiendo el uso de minas antipersonas también conocido como Convención de Ottawa en 1997 fue visto, con razón, como un triunfo del movimiento liderado por Jodi Williams, percepción que fue confirmada por el Comité del Premio Nobel de la Paz al otorgarle a ella la preciada distinción. Sin embargo, la estrategia que llevó a la firma del Tratado fue mucho más compleja e implicó la participación de una amplia coalición que incluía activistas, gobiernos y organizaciones internacionales.<sup>1</sup>

El otro tratado internacional que ha tenido el apoyo de la sociedad civil, muy particularmente de las organizaciones de derechos humanos, ha sido el Tratado de Roma que, con el TPI, hace realidad el anhelo de las organizaciones de derechos humanos de tener una jurisdicción universal para los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra. El TPI surge como complemento de los sistemas judiciales nacionales en la medida en que no tiene jurisdicción, a menos que frente a flagrantes violaciones a los derechos humanos los tribunales nacionales no hayan querido, o no hayan podido, hacer justicia. Es interesante señalar que los procedimientos del TIP contemplan una colaboración estrecha con las organizaciones de derechos humanos. Luis Moreno Ocampo, su primer fiscal, tiene una larga trayectoria de trabajo con organizaciones no gubernamentales; fue director del Capítulo para América Latina y el Caribe de Transparencia Internacional y fundador de Poder Ciudadano, organización bonaerense dedicada a fomentar la responsabilidad gubernamental y la rendición de cuentas (*accountability*).

La sociedad civil también ha estado muy involucrada en el combate en contra de la proliferación de armas pequeñas.<sup>2</sup> El movimiento que se inspira en la coalición liderada por Jodi Williams ha ido poco a poco madurando, sin embargo todavía se compone de varias iniciativas paralelas que, si bien se complementan en muchos sentidos, también dispersan los esfuerzos. El objetivo de uno de los grupos liderado por varios premios Nobel de la Paz promueve el establecimiento de un tratado marco general que regule la transferencia de armas mientras que otro grupo se limita a propugnar una reglamentación de las armas pequeñas.<sup>3</sup> Paralelamente en los planos nacionales (por ejemplo Suráfrica y Brasil) la sociedad civil lucha por obtener que se apliquen las leyes sobre tenencia de armas.<sup>4</sup>

El 15 de febrero de 2003 el repudio de la gran mayoría de la opinión pública internacional a la acción unilateral de Estados Unidos en contra del régimen de Saddam Hussein fue evidente. Londres, Roma, Madrid, Nueva York fueron testigos de las mayores manifestaciones de los últimos cincuenta años. La sociedad civil organizada demostró su poder de convocatoria: ese es un hecho incontrovertible. Al mismo tiempo el hecho de que varios de los gobiernos que apoyaron al de Estado Unidos (como el de José M.<sup>a</sup> Aznar) en contra de lo que importantes sectores de sus poblaciones pedían, demuestra, a su vez, las limitaciones de esa misma sociedad civil para influir en el sistema internacional.

La guerra contra el terrorismo desatada por Washington, su doctrina de ataque «preventivo», la anuencia de la Administración de Bush a poner en un segundo plano el respeto a las libertades civiles en aras de la seguridad nacional y, más recientemente, la misión de promover la libertad y la democracia que se ha arrogado el presidente Bush, han restringido considerablemente los espacios de promoción ciudadana que la sociedad civil había establecido en los debates de política pública en general, pero muy particularmente en lo que a seguridad se refiere.

La transformación de un ataque masivo desde el aire en una guerra de baja intensidad en Irak y los ataques suicidas tristemente frecuentes contribuyen a aumentar la situación de inseguridad en todas partes, en la medida en que todo puede convertirse en caldo de cultivo de terroristas, desde el narcotráfico hasta las pandillas juveniles. La sobredeterminación que el tema de la guerra ejerce sobre la agenda internacional ha entorpecido los avances que el dividendo de la paz, producto del final de la guerra fría, había facilitado en materias como equidad de género, justicia social, reducción de la pobreza, protección ambiental, derechos humanos y multilateralidad. Si en algún momento estos temas — todos de gran preocupación para la sociedad civil — ocuparon un lugar relevante en la agenda internacional, eso se terminó después del 11 de septiembre de 2001.

Más allá del impacto mediático que haya podido tener la sociedad civil, de sus triunfos y limitaciones en tanto que grupo de presión transnacional, en el campo de la seguridad la trayectoria de sus organizaciones puede enmarcarse en tres niveles de protagonismo: el plano conceptual, el de gobernanza interna y los procesos de consolidación democrática.

## 2. De la seguridad tradicional a la seguridad humana

Hasta el final de la guerra fría la seguridad era definida de manera estocástica y se daba clara prioridad a los elementos geopolíticos y estratégicos. Poco a poco en la agenda de seguridad fueron introduciéndose aspectos económicos. Primero por parte de los países denominados entonces subdesarrollados, o en vías de desarrollo, con consideraciones como las consecuencias que para ellos tenía el deterioro de los precios de sus productos de exportación comparada con el aumento de los precios de los productos industriales. Pero muy pronto también las grandes po-

tencias empezaron a introducir en sus cálculos —además de las tradicionales preocupaciones para mantener acceso a materias primas y mercados— la estabilidad financiera.

En la coalición occidental, paralelamente a la defensa de la integridad territorial, la defensa del régimen y de la economía de mercado se convirtieron en definitorias de soberanía, una soberanía que se consideró, durante más de cuarenta años, amenazada por la Unión Soviética y sus aliados: la coalición antagónica.

Las otras amenazas provenían de otros estados —en general vecinos (por ejemplo los conflictos fronterizos entre El Salvador y Honduras o Perú y Ecuador), pero también de grandes potencias (Gran Bretaña y Francia contra Egipto tras la nacionalización del Canal de Suez)— de los movimientos de liberación nacional contra las potencias coloniales primero y contra los estados llamados «neocoloniales» después. En todos los casos, lo que se defendía era una idea de Estado-nación. Las convenciones de Ginebra y otros tratados internacionales pretendían proteger a las poblaciones civiles aunque la distinción entre guerra internacional y guerra civil pronto dejó de estar clara y las poblaciones civiles quedaron desprotegidas, sobre todo en los casos de conflictos internos.

El desmoronamiento del bloque socialista y la implosión de la Unión Soviética pusieron fin al conflicto ideológico político característico de la segunda mitad del siglo xx y permitió que conflictos locales, étnicos y religiosos afloraran con una crueldad inusitada. Frente a esta situación, un grupo de potencias medias (Noruega, Canadá y Japón) apoyadas por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) propusieron reorientar el eje de la seguridad: del estado a las personas, dando origen al concepto de seguridad humana. La idea de seguridad humana tiende a borrar las distinciones clásicas entre interno e internacional, violencia armada o estructural, pública y privada. Constituyen amenazas a la persona humana tanto la pobreza como el genocidio, el deterioro del medio ambiente y las violaciones a los derechos humanos, la proliferación tanto de armas de destrucción masiva como la de las pequeñas. Si un estado no puede garantizar la seguridad de sus habitantes, la comunidad internacional es responsable de hacerlo. Para los más convencidos —muchos de ellos organizaciones de la sociedad civil— la capacidad de intervención se convierte en obligación de ingerencia con el fin de proteger a poblaciones civiles principales víctimas de la violencia y de la inseguridad.

En América Latina esta noción tan amplia de la seguridad ha sido recibida con alguna inquietud. La gran mayoría de los países de la región tiene muy fresco el recuerdo de otro concepto de seguridad de «amplio espectro»: la doctrina de la seguridad nacional, en nombre de la cual las dictaduras militares violaron masivamente los derechos humanos de las poblaciones. La idea de «securitizar» los problemas del desarrollo aún no les parece buena a muchos. Sin embargo también resulta atractiva la voluntad de ampliar la noción de amenazas e incluir a los contextos económico, social y ambiental de los que surgen precisamente muchos de los problemas de violencia y de inseguridad.

La última reunión sobre seguridad auspiciada por la OEA (Organización de Estados Americanos) aceptó la propuesta originada en Barbados de una seguridad multidimensional para la región.<sup>5</sup> Dicho en pocas palabras —con la excepción de México, que por su particular historia de vecino débil de Estados Unidos tiene una percepción *sui generis* en lo que a seguridad se refiere— la seguridad multidimensional es un concepto que favorecen los países pequeños. Fue aceptado por los grandes en la medida en que les ofrecía una alternativa latinoamericana al concepto de seguridad definida como el derecho de Estados Unidos a intervenir preventivamente en cualquier parte del planeta, en aras de su guerra contra el terrorismo. Incluso a Brasil le resulta preocupante el hecho de que Washington haya ampliado tanto la idea de terrorismo (que hoy incluye narcotráfico, blanqueo de dinero, grupos armados irregulares y hasta pandillas juveniles). A los gobiernos de Cuba y Venezuela todavía les resulta más alarmante.

El terrorismo como estrategia de acción política es inmoral y feo, sin lugar a dudas, pero no toda violencia es terrorista, ni todo terrorismo es político. El terrorismo islámico de índole políticorreligiosa no constituye en sí una amenaza para la gran mayoría de los países latinoamericanos, salvo para aquellos que tienen tropas en Irak (El Salvador), los que pueden servir de base para un ataque en suelo estadounidense (todos los de la cuenca del Caribe) o aquellos que tienen una población musulmana importante (Brasil, Argentina y Paraguay en la zona de la Triple Frontera).

La amplitud del concepto de seguridad humana tal y como es comúnmente utilizado también puede llevar a una militarización a ultranza de la inseguridad, por lo que es importante afinar ese concepto. Un concepto acotado de seguridad humana podría distinguir entre ries-

gos estructurales (cuya solución depende de la puesta en marcha de políticas de desarrollo eficientes y no debería conllevar ninguna intervención por parte de las fuerzas armadas o de seguridad) e inseguridades intolerables (producto de desastres naturales, de conflicto armado o de violencia generalizada que sí ameritan desplazamiento de tropas). El genocidio, el uso sistemático y generalizado de la tortura, los tratamientos inhumanos y degradantes, las desapariciones forzosas, la esclavitud, los crímenes de lesa humanidad y las violaciones a la ley de la guerra codificadas legalmente en los estatutos del TPI constituirían amenazas intolerables a la seguridad humana. Las violaciones masivas al derecho a la alimentación, a la salud y a la vivienda también entrarían dentro de esta categoría aun cuando su estatus legal todavía es menos sólido. La pobreza extrema y la falta de oportunidades serían vulnerabilidades o riesgos estructurales que potencialmente pueden convertirse en amenazas.

La idea de seguridad humana está estrechamente vinculada a la dignidad de la persona, al respeto de los derechos humanos, a la participación democrática y al multilateralismo entendido este no solo como la voluntad de actuar en coaliciones de estados, sino con organismos internacionales siguiendo normas y procedimientos establecidos. Las grandes manifestaciones que se organizaron la víspera de la invasión a Irak en un vano intento de evitarla constituían la protesta de la sociedad civil, entre otras cosas por el rechazo de Estados Unidos a aceptar el criterio expresado mayoritariamente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU).

Ni los más acérrimos defensores de la ONU creen que esta sea un ejemplo de democracia; sin embargo los estudios de opinión pública muestran invariablemente que para amplios sectores de la opinión pública internacional —en la mayoría de los países— la organización mundial constituye un buen punto de partida. No se trata de establecer un gobierno mundial, sino mecanismos que ayuden a canalizar las demandas de las poblaciones y las protejan.

El movimiento para la reestructuración de la ONU ha seguido adquiriendo protagonismo. Varias propuestas de modificación del Consejo de Seguridad ya están siendo discutidas por los gobiernos. La sociedad civil tiene que participar en ese debate, tanto en sus respectivos países como en el seno mismo de la organización a través del Consejo Económico y Social donde tiene representación formal.

### 3. Sociedad civil, seguridad y gobernanza

A raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la idea de seguridad humana ha venido perdiendo vigencia entre los poderosos. La renuencia tradicional de Estados Unidos de abandonar nociones estado-céntricas de seguridad se acentuó. Washington aumentó drásticamente el control de sus fronteras, obtener visados aun para visitar como turistas Estados Unidos se hizo más difícil y muchas categorías de extranjeros en territorio estadounidense se convirtieron en sospechosos de ser amenaza terrorista.

La gran potencia hizo pública su intención de atacar a cualquier otro estado que considerase una amenaza y, además de señalar a Corea del Norte, Irán e Irak como integrantes de un eje del mal particularmente amenazantes para el modo de vida norteamericano, señalaron a los estados fallidos como amenaza señalándolos por consiguiente como posibles objetivos militares dentro de la lógica de la seguridad «preventiva». Más recientemente, frente al Senado la entonces nominada secretaria de estado Condoleezza Rice sacó a Irak de la lista y en cambio incorporó a Cuba, Mianmar y Zimbabue a las ahora llamadas «tiranías» a cuyos pueblos Estados Unidos se atribuye la potestad de liberar.

A partir de los casos de Afganistán e Irak, el discurso oficial estadounidense reproducido en muchas otras instancias tiende a equiparar a los estados autoritarios (muchas veces muy estables) con estados fallidos. La evidencia empírica demuestra, por el contrario, que en realidad las democracias frágiles son las que tienen más probabilidades de convertirse en estados fallidos.

Independientemente de la perspectiva que Washington pueda tener sobre los estados fallidos, es innegable que éstos representan una verdadera amenaza para el sistema internacional, en parte porque el sistema sigue basado en los estados, y los estados inoperantes resultan claramente disfuncionales en el sistema. Pero también porque los estados fallidos se han convertido en la principal causa de conflicto armado y guerra civil. De hecho la mayor amenaza para las personas que viven en el territorio de un estado fallido es precisamente la ausencia de estado.

¿Cómo sabemos cuándo estamos en presencia de un estado fallido? El signo más claro de que estamos ante un estado frágil es la existencia de una fuerza que desafíe de forma verosímil el monopolio del uso de la violencia legítima. Otro indicador es la inhabilidad del estado, o su incapaci-

dad para usar la fuerza cuando esto es necesario. El tercero sería, por el contrario, la necesidad de recurrir prematuramente a la violencia —cuando esto pasa es porque los otros recursos de los que normalmente dispone un estado para ejercer su poder (recursos financieros, económicos, sociales, políticos, legales, culturales y morales) se han mostrado inoperantes.

Existe asimismo un problema de profecía autocumplida: en la medida en que, cuando un pueblo o un sector importante de la población cree que el estado les amenaza o que ya no les protege, muchas veces aceleran el colapso del estado con movilizaciones revolucionarias que desembocan en secesiones o en guerras civiles.

En el fondo la comunidad internacional ha aceptado como modelo normativo el modelo del estado democrático liberal, y la respuesta estándar ideada para responder al colapso de un estado es, primero, mandar fuerzas —idealmente internacionales— de paz para que restablezcan el orden y segundo organizar elecciones con la ilusión de restablecer las instituciones del estado. Ahora bien, ni las fuerzas de paz son capaces de garantizar la seguridad sin convertirse en tropas de ocupación (por ejemplo, éste es el dilema en el que se encuentran las fuerzas de paz mayoritariamente suramericanas en Haití) ni las elecciones pueden por sí solas reconstituir un estado (otra vez Haití constituye un magnífico ejemplo de ello). Es indispensable la colaboración y la participación de la sociedad civil.

Ahora bien, la sociedad civil requiere de un mínimo de institucionalidad y de seguridad (ley y orden) para poder existir primero y luego para participar eficazmente en la reconstrucción. Sin ellas no puede restablecerse la confianza indispensable para la acción colectiva, ni puede florecer la política, condición *sine qua non* de la existencia del estado.

Por otra parte, los grandes proyectos de la comunidad internacional —los objetivos del milenio, los proyectos de reformas del sector seguridad, las medidas anticorrupción, las políticas de participación, la lucha contra la pobreza o los mecanismos de alerta temprana— no pueden funcionar sólo gracias a la alianza entre los tecnócratas internacionales y la «sociedad civil»; es necesario que intermedie el estado. Tal vez la razón principal por la cual las políticas diseñadas por los primeros para fortalecer a los estados débiles no han prosperado es porque quisieran que dichas políticas fuesen apolíticas.

La mejor garantía para la existencia de una sociedad civil fuerte y de un mercado eficiente es la existencia de un estado fuerte que garanti-

ce el estado de derecho para todos. No en balde hasta los más fanáticos defensores del libre mercado piden que el estado garantice su seguridad física y la seguridad de los contratos.

#### 4. Sociedad civil, seguridad y democracia

Una vez reconstituido el sistema político y (r)establecidas las reglas del juego democrático, la sociedad civil se encuentra frente al desafío de encontrar un papel constructivo que desempeñar. En la fase de la consolidación democrática la sociedad civil debe servir de vehículo para la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y en las demandas de rendición de cuentas.

En lo que se refiere al sector seguridad, la participación ciudadana a menudo se hace difícil. La desmilitarización de la sociedad (en los casos de guerra civil) o del régimen político (en el caso del colapso de dictaduras militares) o simplemente en los momentos de separación de funciones entre seguridad interna y seguridad internacional, cuando el control democrático sobre los militares aún es frágil, son procesos complejos y peligrosos. De que sean llevados a cabo con éxito puede depender, en gran medida, la posterior consolidación democrática.

Hasta hace poco se había establecido un consenso bastante generalizado con respecto a los parámetros del control democrático sobre el sector seguridad. La toma de decisiones referentes a la política de defensa debía ser transparente. El poder legislativo debía tener la información suficiente para tomar decisiones sobre gasto militar, compra de armamentos, servicio militar y políticas de reclutamiento. El ministerio de Defensa tenía que ser un ministerio civil que respondiera al presidente y rindiera cuentas ante el legislativo. No debía existir un fuero militar especial. Los tribunales civiles debían tener la capacidad legal y real de juzgar al personal castrense en todo aquello que no compitiera directamente a la actividad militar. Debía estimularse un debate abierto y democrático sobre las funciones de las fuerzas armadas sobre todo en vista de los nuevos desafíos planteados por el concepto de seguridad humana.<sup>6</sup> Debía haber una separación real y efectiva entre las funciones de policía y las de defensa. Asimismo, las labores de inteligencia debían estar estrictamente bajo control civil y los derechos de los ciudadanos a la privacidad salvaguardados.

La percepción de nuevas amenazas surgida después del 11 de septiembre y la globalización del crimen organizado han roto este consenso. ¿Hasta dónde es más importante la seguridad que los derechos individuales? ¿Cuándo debe la eficacia pasar por encima de la transparencia? ¿Qué pasa cuando el electorado pide orden y está dispuesto a sacrificar sus libertades? Estas preguntas constituyen el meollo del debate contemporáneo sobre seguridad en el que la sociedad civil tiene un papel fundamental que desempeñar.

## Notas

1. Véase Fen Hampson Oslere y Reid Holly, «Coalition Diversity and Normative Legitimacy in Human Security Negotiations», *International Negotiation. A Journal of Theory and Practice*, vol. 8, n.º 1 (marzo de 2003), pp. 7-42.

2. Véase [www.controlarms.org](http://www.controlarms.org).

3. Véase [www.arias.or.cr/tratado](http://www.arias.or.cr/tratado).

4. Véase [www.soudapaz.org/campanhas](http://www.soudapaz.org/campanhas).

5. Véase la Declaración sobre Seguridad de las Américas [www.oas.org/csh](http://www.oas.org/csh).

6. En el informe del grupo de Barcelona los autores describen con detalle las destrezas que deberán tener los oficiales de las fuerzas de seguridad humana. *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, p. 23 ([www.lse.ac.uk/depts/global/studygroup/studygroup.htm](http://www.lse.ac.uk/depts/global/studygroup/studygroup.htm)).

---

## Roles y contribuciones de organizaciones no gubernamentales en la transformación de conflictos en Latinoamérica

*Gema González Navas*

Las organizaciones no gubernamentales (ONG) comienzan a tener un papel cada día más relevante en la transformación de conflictos. Esta nueva forma de actuación se debe en gran medida a la existencia de conflictos dentro de las fronteras de los estados y a los insatisfactorios esfuerzos de pacificación llevados a cabo por las organizaciones internacionales de carácter gubernamental (OIG). El reconocimiento de que la ayuda humanitaria externa es insuficiente por sí misma y además, en algunos casos, es percibida como ajena al contexto en el que el conflicto tiene lugar, ha llevado a muchas ONG, sobre todo locales, a ofrecerse para transformar conflictos. La particularidad de la ONG local como punto de partida para la intervención parece ser una constante en la transformación de conflictos en Latinoamérica.

En la primera parte del capítulo señalaré los motivos por los que las ONG locales de Latinoamérica se han convertido en actores relevantes de transformación de conflictos en función de criterios de legitimidad social, de implicación en el conflicto, de mantenimiento de la paz positiva, de acotamiento del sistema de intervención y de relación con iniciativas a multiescala de transformación de conflictos. La segunda parte del artículo nos permitirá sistematizar los papeles ejercidos por diferentes ONG locales.

La transformación de conflictos, al ser una disciplina de las ciencias sociales de carácter aplicado, exige que el desarrollo de la teoría vaya íntimamente ligado a la experiencia práctica. En la mayoría de las ocasiones, la elaboración de modelos teóricos ha surgido como resultado de la reflexión *a posteriori* sobre diversas experiencias prácticas. Concebido desde esta perspectiva, pretendo identificar y situar en un marco

teórico los roles diversos desempeñados por ONG locales en Latinoamérica en su intento de transformar conflictos sociales, teniendo en cuenta el momento del ciclo conflictivo en el cual se realiza la intervención, ya sea en conflictos violentos en activo o en intervenciones en conflictos comunitarios en sociedades aparentemente pacificadas. Abordaré casos de Nicaragua, Venezuela, Colombia, Perú y Argentina con el propósito de determinar criterios necesarios para que las ONG locales alcancen el éxito en sus intervenciones transformadoras de conflictos.

### ONG locales como actores relevantes de transformación de conflictos en Latinoamérica

Analizando las intervenciones exitosas de ONG de transformación de conflictos en Latinoamérica se ha observado el mayoritario protagonismo de ONG locales frente a las internacionales. Las cuatro causas fundamentales por las que las ONG locales tienen un papel relevante en sus intervenciones son: 1) su legitimidad social y acceso tanto a líderes como a la gran totalidad de los componentes de las comunidades sociales en las que intervienen, 2) su presencia local activando tareas de desarrollo estructural significativo de construcción de paz positiva y 3) la delimitación de sus intervenciones en subsistemas y su capacidad de actuar dentro de un sistema global de intervención para la transformación de conflictos en colaboración con otras iniciativas desarrolladas por otros actores transformadores.

Lederach (1995a, 1997) explica la particularidad de la legitimidad social y el acceso a actores constructores de la paz desde la perspectiva del valor de la «confianza». En general, en áreas geográficas afectadas por conflictos las ONG que participan como mediadoras suelen ser ajenas al conflicto y neutras en su intervención. Un ejemplo de intervención clásico lo encontramos en los ejercicios de facilitación que llevó a cabo la ONG noruega FAFO en la negociación de los acuerdos de paz entre israelíes y palestinos que condujeron a la firma de los Acuerdos de Oslo en 1993. En Latinoamérica ha habido predominio de equipos mediadores «parciales pero equilibrados» (Lederach, 1995: 221), que tenían contactos con las partes implicadas en los conflictos. El valor de la confianza se expresaba en cuanto que eran equipos *fiabiles*, ya que tenían un buen co-

nocimiento del conflicto, *sinceros*, porque estaban compuestos por líderes sociales respetables y creíbles no sujetos a traiciones, y *mediadores* o con función «cuello» en el sentido estricto, ya que estaban en contacto tanto con la cabeza del cuerpo social, los gobernantes, como con el cuerpo social mismo, la sociedad civil. En resumen, eran organizaciones que tenían un buen conocimiento de la realidad sociopolítica que les rodeaba y disfrutaban de una posición privilegiada como intermediarios dentro del sistema global en el que intervenían.

La legitimidad de su intervención se veía reforzada por su presencia constante en la zona de conflicto, tanto *a priori* como *a posteriori*. No es lo mismo confiar los procesos de transformación de conflictos a ONG ajenas al conflicto a las que no se les puede pedir responsabilidades una vez finalizada su intervención, que a ONG locales implicadas y cuyos objetivos incluyen el mantenimiento de la *paz positiva*. Esta idea de *paz positiva* abarca no solamente la ausencia de conflicto abierto mediante la reducción de potencial armamentístico y control de armas, sino también la idea de prevención de la violencia organizada a través del desarrollo de sistemas locales que fomentan la prevención y la transformación de conflictos por medios no violentos. El concepto de *paz positiva* desarrollado por Galtung (1989) incluye en su significado inquietudes por la justicia social y económica, integridad ambiental, derechos humanos y desarrollo y está ligado a la idea de erradicación de violencia indirecta o estructural, o violencia que opera en el sistema sembrando desigualdad y opresión no siempre de modo consciente. Las ONG locales, que ya tienen tradición de trabajar por el desarrollo local, se encuentran por tanto en una posición privilegiada para contribuir a la transformación efectiva de conflictos.

Además las ONG locales actúan en los subsistemas (García Durán, 1995). Así, se acota el nivel de intervención reduciéndolo a espacios significativos donde las intervenciones son más eficaces y específicas. Los subsistemas, por tanto, se pueden acotar siguiendo diferentes criterios pero se hace necesario identificar como mínimo dos ejes: el geográfico (el barrio o la comunidad) y el de los actores afectados por el conflicto y con interés o con impacto en la resolución del mismo. Identificar un espacio de intervención y unos actores específicos otorga a las partes que realizan la facilitación más oportunidades de éxito en su intervención. Igualmente, las posiciones, intereses y necesidades de los afectados se hacen más evidentes y se puede evaluar más eficazmente tanto el impac-

to como el resultado del ejercicio de facilitación, así como abordar un seguimiento coherente.

La intervención de ONG locales también resulta efectiva desde una perspectiva macro, ya que los procesos de transformación de conflictos no se agotan con intervenciones específicas ni unitarias. Históricamente las negociaciones de resolución de conflictos implicaban negociaciones oficiales entre gobiernos o grupos insurgentes. Estas negociaciones eran clasificadas como diplomacia oficial o de rumbo I. Montville concibió el término «diplomacia de rumbo II» o diplomacia no oficial referida a las negociaciones privadas de la ciudadanía organizada. La diplomacia de rumbo II surgió como complemento a los procesos de diplomacia oficial que se sentían insuficientes para trasladar las negociaciones de los procesos de transformación de conflictos a la totalidad del cuerpo social afectado. McDonald y Diamond (1996) acuñaron el concepto *Multitrack Diplomacy* o «diplomacia multirrumbo», diferenciando hasta nueve posibles rumbos para acercar a la ciudadanía en el proceso de transformar el conflicto «oficialmente». Entre estos rumbos, cabe destacar el rumbo I —diplomacia oficial—, el rumbo II —diplomacia no oficial aunque realizada por profesionales del mundo de la transformación de conflictos—, el rumbo III —intercambios y negociaciones comerciales y de negocios— y el rumbo IV —intercambio de ciudadanos—. Explorando el tema de los actores y los tipos de intervenciones que podían realizar dentro de un proceso holístico de transformación de conflictos, Lederach (1997) estableció el modelo piramidal en cuya cúspide se encuentran los líderes políticos y gobernantes, en el nivel medio los líderes de las organizaciones sociales, iglesias, creadores de opinión, entre otros y, en su base, los líderes de las organizaciones ciudadanas, las organizaciones y los mismos ciudadanos. Combinando los modelos de la diplomacia multirrumbo de McDonald y Diamond y la distribución de actores y actividades piramidal de Lederach, concluimos con que la diplomacia de rumbo I se da entre miembros de la cúspide y la de rumbo II entre miembros del cuerpo piramidal. Miall, Ramsbotham y Woodhouse (1999) realizaron una contribución adicional a los tipos de rumbos de diplomacia, incluyendo su propio rumbo III, o las actividades desarrolladas por miembros de las comunidades locales o «partes encarnadas», como ellos las denominaban, que eran capaces de funcionar como agentes transformadores de conflictos por su versatilidad para actuar de mediadores entre los niveles cúspide, cuerpo y base de la pirámide. Las experiencias demuestran que

ya sea desde el rumbo II o el rumbo III, según su grado de importancia dentro del sistema social, las ONG locales pueden contribuir muy eficaz y constructivamente en los intentos de articulación de paz positiva. El valor de la diplomacia de rumbo II y III se asocia normalmente a la capacidad para poner en contacto a partes opuestas en momentos de escalada de conflictos para facilitar negociaciones oficiales, para construir puentes de mediación entre las partes y para potenciar la confianza común entre las partes corrigiendo malas interpretaciones y miedos infundados, entre otros. La colaboración entre todos los rumbos se hace cada vez más necesaria; sin embargo el reto que hay que superar ahora es saber cuál es la mejor manera de combinar esfuerzos entre rumbos para obtener resultados efectivos, ya que no todos los tipos de colaboración resultan igualmente satisfactorios. A menudo los diferentes rumbos pueden estar funcionando a contracorriente; otras veces los esfuerzos de un rumbo pueden debilitar los esfuerzos de otro (por ejemplo, puede ser difícil la cooperación entre ONG que defienden la resolución pacífica de conflictos con gobiernos que utilizan métodos coercitivos para presionar a los protagonistas locales con objeto de que acepten un asentamiento del conflicto). Como conclusión, las ONG locales de Latinoamérica que quieran actuar en la transformación de conflictos tienen que ser conscientes del hecho de que sus esfuerzos individuales no significarán una solución del problema si no colaboran con otros actores del cuerpo social. Además, la colaboración entre actores ha de ser significativa y sinérgica para poder dar los resultados esperados y, sobre todo, ha de mantener clara su posición no gubernamental para no ser considerada tanto en conflictos intraestatales como en conflictos comunitarios como enemiga o amiga de alguna de las partes, ya que eso debilitaría su posición privilegiada.

### Sistematización de roles desempeñados por ONG locales

Diseñar un marco teórico que permita clasificar los roles desempeñados por ONG locales en Latinoamérica es complejo porque la situación sociopolítica de los estados difiere considerablemente y porque no existe demasiada literatura al respecto. Por ello intentaré realizar una aproximación considerando la intervención, en primer lugar, de ONG en con-

flictos intraestatales en países que han sufrido o todavía sufren episodios de violencia abierta con conflictos polarizados y, en segundo lugar, la intervención de ONG en conflictos comunitarios en países que experimentan una etapa de relativa tranquilidad propia de sistemas políticos democráticos o en proceso de transición democrática.

### *Intervenciones en conflictos abiertos intraestatales*

Aludiré a la labor de facilitación de acuerdos (como el caso del gobierno sandinista nicaragüense y las negociaciones líderes misquito), a la de creación de grupos de mantenimiento de la paz (Venezuela) y a la de prevención de violencia abierta, concienciación y capacitación (tres casos en Colombia). He seleccionado estas experiencias porque me permiten hacer una reflexión sobre el papel de las intervenciones realizadas por ONG o actores individuales no institucionales en procesos casi exclusivamente de negociación elitista entre gobiernos y grupos de oposición y entre gobiernos y el liderazgo de las facciones en guerra o en conflicto abierto. De los cuatro ejemplos que presentaré se puede decir que sólo dos de ellos han ofrecido un balance positivo y ha sido porque las ONG que han intervenido han sido locales y porque tras las negociaciones ha habido una labor paralela de construcción de la paz que ha implicado a los actores sociales: el caso del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y los indígenas misquito en Nicaragua y los casos de la Asociación de Trabajadores y Campesinos de la región de Carare y de las Milicias de Medellín con varios grupos guerrilleros y el gobierno en Colombia.

### Nicaragua

Facilitar poner fin a un conflicto abierto se puede considerar la labor más genuina que muchas ONG han realizado en sus inicios en el mundo de la transformación de conflictos. Estas primeras iniciativas fueron las que ayudaron a acuñar el concepto de rumbo II al que antes hacíamos referencia. El caso más ilustrativo, en lo que se refiere a Centroamérica, lo representa la mediación pura realizada por la Comisión de Conciliación de Nicaragua (CC) formada por los Hermanos Moravos de Nicaragua, el CEPAD y el Comité Central Menonita. La iglesia morava es la religión

principal en la costa atlántica nicaragüense entre los indígenas misquito, rama, sumo y creole. CEPAD es una organización ecuménica protestante de ayuda humanitaria y desarrollo. El Comité Central Menonita es una agencia religiosa protestante de desarrollo.

El conflicto entre el gobierno sandinista y los indígenas misquitos permanecía activo desde el año de llegada al poder del régimen sandinista que acabó con veintidós años de dinastía somozista. Los sandinistas fracasaron en su intento de establecer un gobierno de unidad nacional y las comunidades indígenas de la costa atlántica nicaragüense se sintieron insatisfechas con la nacionalización de sus territorios y el uso del español como lengua oficial de la campaña de alfabetización. Las políticas sandinistas se entendieron como imposiciones culturales y sociopolíticas. Diversos enfrentamientos provocaron el éxodo de parte de las comunidades afectadas a Honduras y a Costa Rica. Algunos líderes indígenas recibieron formación militar por parte de Estados Unidos y entraron a formar parte de la Contra nicaragüense. Estos líderes armados exiliados crearon en 1987 la organización YATAMA (Restauración de la Tradición Indígena) y reivindicaron el derecho de retorno a Nicaragua y el respeto de las tradiciones indígenas. El conflicto se internacionalizó alcanzando perfil regional. Se pusieron en marcha diversas iniciativas dentro del Plan Contadora y el Plan Arias para poner fin a la situación violenta y de desestabilización regional que se estaba creando, pero fueron infructuosas. Se invirtieron muchos esfuerzos y el proceso fue largo, pero finalmente en 1988 la CC fue aceptada como organización facilitadora por el gobierno sandinista y en 1989 se firmó un acuerdo entre el FSLN y YATAMA mediante el que se permitió la vuelta de los líderes indígenas a Nicaragua por parte del FSLN, y YATAMA se comprometió al abandono de la lucha armada, la participación en el sistema político sandinista y a la desmovilización de todos los grupos insurrectos armados. El criterio de «confianza» se impuso sobre el de neutralidad, ya que la CC era abiertamente cercana a los indios misquitos y a YATAMA por extensión.

Este tipo de enfoque basado en las normas culturales locales (confianza y cuerpo social) y no en criterios de neutralidad parecen, según Lederach (1997) —quien formaba parte del equipo mediador como representante del CCM— ser más efectivos en procesos de pacificación latinoamericanos. Igualmente se puede decir que el éxito de las negociaciones tuvo que ver con el hecho de que ambas partes buscaban un equipo mediador local que tuviera un buen conocimiento del conflicto y

que considerara que el inicio, la negociación y el mantenimiento de la paz debían ir de la mano. La CC estaba implicada en el proyecto y no se desvinculó del proceso de posnegociación, sino que participó activamente supervisando el desarme y retorno de los miembros de las comunidades indígenas.

## Venezuela

El siguiente ejemplo sale del ámbito de las ONG exclusivamente locales ya que presenta el proyecto iniciado por el Centro Carter, institución que junto con la OEA y el PNUD formó la Comisión Tripartita que actuó como mediadora oficial o rumbo I en las negociaciones entre el gobierno de Chávez y la oposición (Tapia, 2004). El proyecto se inició a comienzos del año 2003 en el momento en que se habían estancado las negociaciones oficiales entre el gobierno y la oposición después del paro nacional que afectaba al país durante casi más de un año. Aunque esta experiencia se dio en el marco de una crisis democrática de un país que oficialmente no está en guerra, he decidido incluirla bajo la categoría de países que experimentan conflictos intraestatales por los abundantes indicadores de violencia estructural cultural que presenta el caso. Se opone el modelo de democracia adversarial al modelo deliberativo (Cass, 1993). Las democracias adversariales son aquellas que asumen la imposibilidad de entendimiento, construcción de consenso que pueda generar la idea de modelo de nación y existencia de luchas y corrupción entre diversas facciones políticas.

El objetivo del proyecto era diseñar una estrategia de capacitación para fortalecer el tercer sector como actor clave para la construcción de la paz en una sociedad democráticamente inestable y con episodios de violencia abierta. El peso de la experiencia descansa sobre la idea de que la democracia, como sistema, debe potenciar la idea de consenso sobre el reconocimiento de las diferencias y de la legitimidad de intereses diversos. Por tanto, una manera de conseguir estos objetivos es fortaleciendo la sociedad civil como el ámbito de la movilización social que opere como vía hacia la institución de nuevas prácticas sociopolíticas en el marco de la legitimidad y el derecho. Con este objetivo en mente, el Centro Carter diseñó un proyecto de capacitación que incluía un evento de sensibilización, la identificación de actores clave del conglomerado

social para convocarlos a asistir a talleres de capacitación en transformación de conflictos y, por último, el diseño de un programa futuro de posibles intervenciones. Tras la campaña de sensibilización se convocó a 50 personas en la Universidad Central de Venezuela que constituyeron el movimiento Constructores de Paz. Se realizaron los talleres de capacitación, aunque se dudó de su potencialidad ya que no respetaba en su totalidad la idea de potenciación del tercer sector desde su propia experiencia, sino desde la imposición de un modelo que podía no ser del todo cultural y estratégicamente adecuado. Hoy en día la iniciativa continúa y muchos venezolanos se han sumado al equipo como capacitadores y forman en técnicas de resolución de conflictos a ciudadanos de todos los sectores.

Es importante reflejar los esfuerzos que una sociedad realiza para la construcción de la paz, pero es igualmente relevante señalar los puntos débiles de esta intervención iniciada por ONG no locales. Estos serían la imposibilidad de evaluar objetivamente los resultados, así como la sensación de que el proyecto se ha alejado del objetivo inicial de potenciar a la sociedad civil porque la telaraña no ha sido tejida por las ONG locales desde un principio. Es decir que las ONG, arañas locales conocedoras de los puntos estratégicos, no han podido diseñar su telaraña y, por lo tanto, el proyecto no se siente como propio sino ajeno. Entiendo que si el proyecto consiguiera convertirse en un proyecto propio, las posibilidades de éxito aumentarían.

## Colombia

Colombia sufre desde los años sesenta un conflicto interno al que técnicamente no se le llama guerra civil, aunque lo sea, y que mantiene enfrentados a diversos grupos guerrilleros y con las fuerzas armadas. A mediados de los años ochenta las negociaciones de paz llevadas a cabo entre grupos elitistas condujeron a que se firmaran acuerdos con varios grupos pequeños (Movimiento 19 de Abril, Ejército Popular de Liberación, el Comando Ernesto Rojas, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, entre otros). No obstante, los dos grupos guerrilleros más grandes, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), se mantienen en lucha extorsionando a la población y haciendo de la violencia un *modus vivendi*. Los acuerdos orquestados

por las élites han dejado de lado cuestiones como las reformas judiciales, la depuración de las fuerzas armadas y la garantía de los derechos humanos. En la reforma política se ha permitido el acceso a la participación a algunos líderes rebeldes y socioeconómicamente se ha recompensado económicamente a los movimientos guerrilleros para que iniciaran un proceso de regeneración de la estructura económica que a grandes rasgos se ha traducido en la creación de sus propios negocios.

Este enfoque de transformación desde arriba o de rumbo I parece insuficiente porque no involucra localmente a aquellos que viven en medio de realidades violentas, ni tan siquiera de manera consultiva. El paso previo a cualquier participación en procesos de transformación de conflictos requiere la concienciación de los agentes y la potenciación de los mismos. La concienciación tiene que ver, sobre todo en el continente latinoamericano, con la teoría de la concienciación del pedagogo Freire (1972) y su labor alfabetizadora, e implica motivar a la población afectada por el conflicto para que pueda ser consciente o darse cuenta de la necesidad de desafiar a las estructuras injustas como paso para la transformación de su situación. Según Curle (1971), la creación de conciencia individual es la raíz de todo cambio. Esta concienciación ha de ir unida necesariamente a la tarea de capacitación o potenciación no ya individual sino social. El sentirse con poder para actuar involucra dependencia mutua —el yo puedo sólo se logra totalmente con el yo te necesito, según Lederach (1997).

Los casos de intervención que explicaré se llevaron a cabo por organizaciones sociales no gubernamentales nacidas espontáneamente como medida para hacer frente a la violencia: la ATCC (Asociación de Trabajadores y Campesinos de la Región de Carare) de la comunidad de la India o región central del Magdalena Medio (zona campesina) y las Milicias de Medellín (zona urbana).<sup>1</sup> He seleccionado estos casos de estudio porque nos permitirán explorar sus puntos débiles y hacer recomendaciones de criterios de éxito en intervenciones locales.

La zona de la India está compuesta por campesinos que llegaron a la región haciendo retroceder la frontera agropecuaria y esperando ganarse la vida en las tierras fértiles regadas por el río Carare. A mediados de los sesenta llegaron las FARC y desde entonces la violencia se convirtió en parte significativa del quehacer diario de esta comunidad. La escalada de violencia de los años ochenta culminó con la promoción de grupos paramilitares por parte de las fuerzas armadas colombianas. En

lugar de optar por la creación de organizaciones de autodefensa de carácter paramilitar, los campesinos decidieron hacer frente a la violencia creando la ATCC e iniciando reuniones con los grupos guerrilleros, paramilitares y el ejército. De 1987 a 1990 la ATCC se fortaleció y mantuvo procesos de diálogo constante con todos los protagonistas violentos, fue mediadora en conflictos internos que surgieron en la comunidad y viajó a lo largo del río Carare a asentamientos remotos promoviendo los ideales de la organización y asegurándose de que los protagonistas violentos mantuvieran sus promesas en la zona de influencia de la India.

El éxito de la ATCC también se vio fortalecido por su visión de paz positiva, que incluía no sólo la ausencia de violencia, sino también proyectos muy claros sobre el desarrollo socioeconómico. En el «Gran Diálogo por la Paz» llevado a cabo en 1990 se elaboraron planes detallados de reforma agraria, asistencia técnica en la agricultura, mecanización de la tierra, diversificación de la pesca agraria y comercialización de la producción, según informa el CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes). Hacer énfasis en el desarrollo socioeconómico fue vital porque tomaba en consideración el contexto en el que la violencia ocurría y no reducía la transformación de conflictos a una mera experiencia paliativa. Igualmente, la ATCC inició programas educativos en el activismo no violento para alimentar el mantenimiento de sus proyectos. Se podría decir que como ONG local la ATCC tuvo éxito en su intento de transformación no violenta de su conflicto, sin embargo la eficacia de sus acciones se vio mermada porque sus actividades supusieron una amenaza al poder político. Una de las grandes paradojas de la experiencia de la ATCC es que la amplia naturaleza de su visión de la paz contribuyó a su colapso. Cuando los planes alternativos para el desarrollo socioeconómico empezaron a demostrar que podían ser viables, el proceso se convirtió en un peligro para las estructuras locales de poder, ya que invalidaba el sistema de clientelismo típico del campo colombiano. Tres líderes de la ATCC fueron asesinados, se perdieron de vista las aspiraciones originales y el nivel de compromiso entre la asociación y la población disminuyó drásticamente. El éxito de la ATCC puede medirse desde la perspectiva de la reducción de los niveles de violencia directa, pero lamentablemente esa apacible situación sólo duró periódicamente, ya que los habitantes de la zona han vuelto a establecer alianzas con los grupos violentos que consideran que les brindaron seguridad en el pasado. Desde el punto de vista socioeconómico,

los planes alternativos se han estancado en los últimos años y la ATCC realiza poca labor en el campo de la educación no violenta.

En conclusión, la ATCC triunfó temporalmente porque ofreció soluciones desde dentro de su comunidad, sujeto afectado por la violencia, y porque en su proyecto incluyeron actividades de desarrollo socioeconómico y labores de concienciación a través de la educación no violenta. Ahora bien, fracasó porque fue muy pretenciosa en su intento, supuso una amenaza al poder político local y olvidó el punto clave de trabajar en colaboración con otras entidades. Una ONG local nunca puede por sí misma ser el único agente transformador de un conflicto; necesita crear una red de acción amplia para maximizar su efectividad.

La experiencia de las Milicias de Medellín nos permitirá explorar zonas urbanas depauperadas, la efectividad de las negociaciones en ámbitos acotados localmente y el fracaso de los intentos de erradicación de la violencia por el uso de medios violentos. Estas Milicias actuaron como intermediarios negociadores en dos procesos entre el gobierno y los movimientos guerrilleros: uno con las Milicias Independientes del Valle de Aburrá (MPVA) y el otro con el grupo denominado Milicias Populares del Pueblo y Para el Pueblo (MPP), quienes negociaron junto con dos grupos más pequeños: las Milicias Independiente (MI) y las Milicias Metropolitanas (MM).

Las negociaciones de las milicias de la MPVA gozaban de popularidad por parte de la comunidad en la que operaban. Se estableció un grupo de trabajo y la comunidad era consultada cuando tenían que tomarse decisiones importantes produciéndose con ello una implicación directa de los actores afectados en el proceso de transformación. Los convenios logrados a partir de las negociaciones incluyeron planes para el desarrollo local, para la consolidación de las organizaciones comunitarias y para los gestores de paz, quienes eran tanto ex milicianos como miembros de la comunidad. Con posterioridad a los convenios se estableció un centro para la resolución de conflictos en el barrio de Moravia/El Bosque, donde los líderes de la comunidad y un puñado de ex milicianos dirimen sus conflictos. El centro ha sido un éxito y ha servido como ejemplo para el barrio de Andalucía.

Por el contrario, las negociaciones con la MPP, MI y MM se concentraron en la creación de una cooperativa de seguridad, la Coosercom. La idea era que las milicias seguirían con las armas y ofrecerían seguridad a los barrios. El intento fracasó porque ninguna compañía privada puede

sustituir al estado en sus tareas de proveedores de seguridad y porque en ningún momento utilizaron medios no violentos para proveer de seguridad, ya que nunca se abandonó el uso de las armas. El resultado fue que en el plazo de dos años un tercio de los miembros de Coosercom estaban muertos o presos como resultado de luchas internas por el poder, el prestigio y el control del territorio y las armas. En 1996 se inició un proceso de desarme de los miembros de Coosercom, que finalmente no se consiguió.

Como conclusión podemos decir que el relativo éxito de las negociaciones con la MPVA se debió a la participación de la comunidad local y a la creación de un centro de resolución de conflictos para continuar la concienciación y la potenciación de la comunidad. El desarrollo socioeconómico no llegó a tener lugar como se esperaba pero como mínimo las actitudes hacia el conflicto y la violencia fueron tratadas satisfactoriamente. Por el contrario, en el caso de la MPP, MI y MM ni se produjo desarrollo socioeconómico ni control de la violencia, en parte por la incoherencia performativa de utilizar armas para erradicar la violencia sin apoyarse en otras iniciativas de capacitación social. Es vital, pues, desde el punto de vista de la eficacia en la transformación de conflictos, ser coherente performativamente, apoyarse en iniciativas de otras ONG y crear continuidad con el diseño de objetivos a largo plazo creando vínculos en la comunidad para mantener el esfuerzo por la transformación del conflicto hacia la consecución de una meta, ya que el proceso de transformación de conflictos es duro y desilusiona a los participantes.

### *Intervenciones en conflictos comunitarios de sociedades «democratizadas»*

Los roles desarrollados por las ONG locales latinoamericanas en conflictos comunitarios difiere bastante de los roles explicados en conflictos todavía violentos del apartado anterior. Las experiencias relatadas tienen lugar en sociedades aparentemente democratizadas. En este caso, identificaríamos prioritariamente dos roles: el de potenciador de la parte más débil en conflictos cuya relación de poder es asimétrica y el de herramienta de democratización a través de la institucionalización no oficial de mecanismos de consenso y resolución de conflictos comunitarios. Para ejemplificar estos dos roles haré referencia a dos experiencias: la primera de mediación de carácter medioambiental y socioeconómico llevada a cabo

por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) y la Vicaría de Solidaridad del Obispado de Cajamarca, entre los campesinos de Yanacocha y la compañía minera Yanacocha SA a 45 kilómetros de la ciudad de Cajamarca en Perú y el ejercicio de facilitación en la Mesa de Diálogo Colaborativo para las 2.000 hectáreas de Puerto Iguazú en Argentina llevado a cabo por la Fundación Cambio Democrático (FCD) y la Asociación Misionera de Mediación (AMM). Ambas iniciativas resultaron exitosas hasta cierto punto, en cuanto que consiguieron sus objetivos de potenciar al débil en el caso de Perú y actuar como herramienta democrática en la creación de consenso en el caso de Argentina.

## Perú<sup>2</sup>

Yanacocha es una ciudad situada a 4.500 metros de altura sobre el nivel del mar, considerada cuenca lechera del país y famosa por el ganado vacuno y derivados lácteos. Su población es fundamentalmente rural y se tiene por uno de los departamentos con más índice de pobreza del país. En 1992 se constituyó la empresa minera Yanacocha SA para iniciar actividades de explotación aurífera. La empresa compró tierras a los campesinos de manera individual y como efecto se produjo el desplazamiento de 400 personas y el hacinamiento de las mismas en la ciudad de Cajamarca. Yanacocha se ha convertido desde entonces en la mina de oro más grande de Latinoamérica. La CNDDHH y la Vicaría denunciaron la compra-venta de las tierras porque la empresa prometió trabajo a los campesinos en la explotación minera y garantías sociales que nunca llegaron a tener efecto. Se descubrió que la compra-venta había sido engañosa y se valoró que la población campesina era incapaz de negociar por sí misma un acuerdo favorable con la empresa y las autoridades locales, ya que la mayoría era analfabeta, no disponía de dinero para pagar los honorarios de abogados y no podían volver a ser ganaderos porque se habían desprovisto de sus tierras. Después de siete años de negociaciones se llegó a un acuerdo definitivo con la empresa mediante el cual ésta se comprometía a iniciar un programa de microcrédito para mejorar los ingresos de las familias campesinas que vendieron sus terrenos y a proveer, en la medida de lo posible, empleo para estas familias. Se contó con el apoyo de la CEDAS (Centro de Desarrollo y Acción Social) para supervisar el acuerdo.

Las ONG locales, por tanto, desarrollaron un papel de mediadoras parciales intentando equilibrar la diferencia de poder existente entre ambas partes. Es muy dudoso que el resultado hubiera sido mínimamente favorable de haber intervenido un tercero totalmente imparcial, ya que hubiera mantenido probablemente el desequilibrio de poder y con ello la ventaja de la parte más poderosa. Es importante destacar la implicación de diferentes sectores del conjunto social, entre ellos las autoridades locales y los estamentos eclesiásticos. Aquí el trabajo en red fue imprescindible para producir un balance positivo en la negociación. Igualmente, las ONG implicadas se comprometieron a capacitar en habilidades técnicas y en gestión de pequeña empresa a los campesinos afectados. El proyecto sigue ejecutándose bajo la supervisión de CEDAS. En conclusión, el rol desempeñado por estas ONG satisfacía la necesidad de potenciar al grupo más desfavorecido socialmente, promocionar el desarrollo organizativo y la formación y el mantenimiento de redes sociales.

### Argentina<sup>3</sup>

Durante el año 2003 en la localidad de Puerto Iguazú, provincia de Misiones, se desarrolló un proceso masivo de desocupación de 2.000 hectáreas de bosque fiscal municipal. Dicho proceso desató un conflicto público cuyos derroteros amenazan, social y ambientalmente, a toda la comunidad local. Asimismo, al reproducir la fragmentación interna del tejido territorial y fomentar en los actores sociales comportamientos competitivos se obstaculizaba el enorme potencial de desarrollo sostenible de uno de los destinos turísticos más atractivos de Argentina. Se produjo un desacuerdo entre los múltiples actores sociales que percibían tener posiciones incompatibles sobre la distribución de los recursos materiales o simbólicos de interés colectivo. Así, por una parte el gobierno local exigía el respeto a la propiedad de la tierra y el espacio para la planificación urbana; 1.000 familias de bajos recursos agrupados en comisiones territoriales reclamaban vivienda y tierra agrícola; y, finalmente, instituciones de gobierno nacional como la Administración de Parques Nacionales y de la sociedad civil como Caritas Pastoral abogaban por la preservación de los recursos naturales. Lo cierto es que la ocupación de las 2.000 hectáreas presentaba un escenario dificultoso para el desarrollo local sostenible e impedía a la población de Iguazú el acceso a

los servicios sociales a la par que afectaba negativamente la creación de empleo y favorecía así la marginalidad de la población residente.

FCD y AMM idearon entre julio y septiembre de 2003, en un momento en el que la situación entre las partes se polarizó, la realización de la Mesa del Diálogo Colaborativo como una experiencia de creación de consenso a petición de la Caritas Pastoral de Iguazú y la Administración de Parques Nacionales. Se realizó la intervención siguiendo una metodología de análisis y evaluación del conflicto, de diseño de una estrategia y plan de intervención y se comenzaron a realizar las reuniones plenarias entre miembros destacados de todos los colectivos afectados. Se buscó trabajar la construcción de consenso en tres esferas: el ordenamiento territorial, la sostenibilidad del uso de los recursos naturales y la prevención de nuevos conflictos de ocupación informal de tierras mediante un sistema de alerta. Como primeros pasos se suspendieron por parte de los vecinos la quema de árboles y por parte de la administración las denuncias judiciales. Estas eran medidas de creación mutua de confianza. Después se crearon tres comisiones tripartitas: rural, urbana y estratégica, las dos primeras centradas en el tema de la ocupación del territorio y la última como planteamiento para reformular el plan de reordenamiento territorial. El trabajo de las comisiones produjo resultados favorables en cuanto que incluyó a otros actores y supuso la participación de nuevos colectivos. Así, la Administración de Parques Nacionales promulgó ordenanzas municipales de carácter restrictivo del uso de los recursos naturales y promocionó la capacitación de jóvenes de la zona como fórmula de la creación de nuevas ocupaciones. La policía se involucró en la formación e intervención en temas de seguridad ciudadana y resolución pacífica de conflictos. El gobierno local inició una política de microcréditos para fomentar la creación de empresas. La última fase de la intervención de FCD y AMM fue el control y la evaluación de los resultados del ejercicio de facilitación.

Como conclusión se puede indicar que las ONG locales de la zona del Iguazú tuvieron éxito en su intervención porque actuaron como catalizadores de procesos de creación de consenso: propusieron una metodología de trabajo que facilitaba la creación de un espacio público de diálogo y de formulación de políticas públicas legítimas y favorecieron la creación de comunidad política, en el sentido más democrático posible. Los procesos colaborativos de construcción de consenso son herramientas que pueden desalentar a los participantes por la lentitud y compleji-

dad con la que se puede llegar a decisiones mutuamente aceptables, pero finalmente constituyen el espacio perfecto en el que se puede evitar respuestas violentas y una herramienta de democratización indiscutible a través de la construcción de la ciudadanía y los procesos de inclusión social. El resultado es una comunidad más solidaria, más pacífica, protagonista y responsable de su realidad social. El sistema democrático de gobierno sale fortalecido en cuanto a que es capaz de permitir la máxima expresión del conflicto social y darle una solución democrática y participativa. FCD y AMM tuvieron éxito en su intento porque eran ONG locales respetadas, con conocimiento del conflicto, capacitadas para la intervención y con una visión macro de su intervención que implicaba el trabajo en red y el seguimiento de esta.

## Conclusión

Como he anunciado, mi pretensión básica ha sido divulgativa: dar a conocer los esfuerzos de algunas, de las muchas, ONG locales que contribuyen día a día con su trabajo a desarrollar comunidades más sanas y democráticas desde la intervención en la transformación pacífica de conflictos. De esta tarea esencialmente práctica y de la aplicación de sus principios básicos en ejercicios de intervención surgen las reflexiones imprescindibles para desarrollar nuevos marcos teóricos de intervención exitosos.

Las ONG locales tienen que aprovechar su posición privilegiada de conocimiento del contexto conflictivo, de la legitimidad social con la que cuentan y de su potencial para la construcción de paz positiva en sus comunidades. Para obtener intervenciones exitosas, estas ONG han de tener en cuenta cuatro premisas: 1) que no han de ser percibidas como enemigas de ninguno de los actores en conflicto, 2) que necesitan recursos y organización interna efectiva para poder alcanzar sus objetivos, 3) que han de trabajar en red y desde enfoques diferentes y 4) que han de ofrecer propuestas evaluables a corto, medio y largo plazo. Cualquiera que conozca mínimamente la situación en la que se encuentran las ONG locales en general, y las de Latinoamérica en particular, concluirá que los criterios y condicionamientos mencionados son casi imposibles de cumplir. Sin embargo, no por ello se puede defender la tesis de que las ONG locales no han de intervenir. Es más, estimo vital la progresiva creación y mantenimiento

de ONG de transformación de conflictos. No sólo sus aportaciones a procesos conflictivos son relevantes, sino que también, y este punto es vital, su labor de prevención de conflictos se vislumbra cada día más importante en un mundo, en unas comunidades en las que la seguridad es casi una utopía y las consecuencias de las acciones violentas son cada día más lamentables. El error más grande consiste en infravalorar estas intervenciones porque su ámbito de transformación no es tan ampliamente visible ni cuantificable, pero cualquier contribución a la transformación pacífica de un conflicto ya constituye un éxito, aunque sea el menor de todos.

## Notas

1. Agradezco el conocimiento de ambas experiencias a la autora de la Universidad de Bradford, en Inglaterra, Geraldine McDonald.
2. Agradezco el conocimiento de esta experiencia a Iván Ormaechea de la Syracuse University de Estados Unidos.
3. Agradezco la información de la experiencia siguiente a Eliana Spadoni del FCD.

## Bibliografía

- All, P. (1996), «Non-Governmental Organisations and Peacemaking», en C. Crocker, O. Hampson y P. All, eds., *Managing Global Chaos*, Institute of Peace Press, Washington, pp. 434-444.
- Arana Zegarra, M. (2002), *Resolución de conflictos medioambientales en la Cuenca del Río Porcón, Cajamarca, 1993-2002*, tesis MA Pontificia Universidad Católica de Perú, [www.cajamarca.de](http://www.cajamarca.de).
- Avruch, K. (1998), *Culture & Conflict Resolution*, Institute of Peace Press, Washington.
- Azar, E. (1990), *The Management of Protracted Social Conflict Theory and Cases*, Dartmouth Publishing Company.
- Baharvar, D. (2001), *Beyond Mediation: The Integral Role of Non-Governmental Approaches to Resolving Protracted Ethnic Conflicts in Lesser Developed Countries*, OJPCR, The Online Journal of Peace and Conflict Resolution, 4.1, [www.trinstitute.org/ojpcr/](http://www.trinstitute.org/ojpcr/).

- Bercovitch, J., ed. (1996), *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Burton, J. W. (1969), *Conflict & Communication*, McMillan, Londres.
- (1997), *Violence Explained: The sources of conflict, violence and crime and their prevention*, Manchester University Press, Nueva York.
- Carl, A. (2003), «Supporting Local Capacities for Handling Violent Conflicts: A Role for International NGOs?», *Conciliation Resources*, www.c-r.org.
- Cass, S. (1993), *The Partial Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Curle, A. (1971), *Making Peace*, Tavistock Press, Londres.
- Freire, P. (1972), *Pedagogy of the Oppressed*, Penguin Books, Londres.
- Fundación Cambio Democrático (2000), *Manual Construcción de consenso: los procesos colaborativos*, FCD, Argentina.
- Galtung, J. (1989), *Solving Conflicts: a Peace Research Perspective*, University of Hawaii Press, Honolulu.
- García Durán, M. (1995), «La sociedad civil y los procesos de paz en Colombia», *De la guerra a la paz*, Memorias del Seminario Internacional sobre Negociación de Conflictos Armados, octubre de 1994, CINEP, pp. 135-144.
- González Navas, G. (2001), «Estudi Comparatiu sobre la forma com les ONGs van ajudar a transformar el conflictes a Israel-Palestina, Moçambic i Nicaragua», en *Conflictologia*, n.º 3, octubre, pp. 29-40.
- Institute for Multi-Track Diplomacy web site: <http://www.imtd.org>.
- Jabri, V. (1995), «Agency, Structure and the Question of Power in Conflict Resolution», *Paradigms: The Kent Journal of International Relations*, vol. 9, n.º 2.
- Kelman, H.C. (1995), «Contributions of an Unofficial Conflict Resolution Effort to the Israeli-Palestinian Breakthrough», *Negotiation Journal*, pp. 19-27.
- (1997), «Social-Psychological Dimensions in Peacemaking», en I. W. Zartman y L. Ramussen, *International Conflict: Methods and Techniques*, Institute of Peace Press, Washington.
- Landau, D. y S. Landau (1997), «Confidence-Building Measures in Mediation», *Mediation Quarterly*, vol. 15 n.º 2, pp. 97-103.
- Lederach, J. P. (1995a), *Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures*, Syracuse University Press, Nueva York.
- (1995b), «Conflict Transformation in Protracted Internal Conflicts: The Case for a Comprehensive Network», en K. Rupesinghe, ed., *Conflict Transformation*, St Martin's Press Inc., Nueva York, pp. 201-222.
- (1997), *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Institute of Peace, Washington.
- McDonald, G. (1998), «Construyendo la paz», [www.airpower.maxwell.af.mil/](http://www.airpower.maxwell.af.mil/).
- McDonald, J. y L. Diamond (1996), *Multi-Track Diplomacy*, Kumarian Press, Connecticut.

- Miall, H. (1999), *Contemporary Conflict Resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts*, Polity Press, Blackwell, Cambridge.
- Miall, H., O. Ramsbotham y T. Woodhouse (1999), *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Londres.
- Mitchell, C. y M. Banks (1996), *Handbook of Conflict Resolution*, Pinter, Londres.
- Natsios, A. (1997), «An NGO perspective», en I. W. Zartman y J. L. Rasmussen, eds., *Peacemaking in International Conflict: Methods & Techniques*, Institute of Peace Press, Washington, pp.337-361.
- Ormaechea, I. (2001), «Resolución de conflictos ambientales: nueva perspectiva para el análisis y solución de conflictos», *Derecho y ambiente: nuevas aproximaciones y estimativas*, PUC, Lima.
- Rol de la Sociedad Civil en la Construcción de la Paz, la Seguridad Regional y la Prevención de Conflictos en América Latina y el Caribe (2004), Seminario organizado por Cries y Cegre, Buenos Aires, [www.cries.org/boletin/Inf\\_Sem\\_Reg.doc](http://www.cries.org/boletin/Inf_Sem_Reg.doc).
- Ropers, N. (1998), «Eight Critical Statements on the Contributions of NGOs to Conflict Prevention and Transformation», *Conflict Prevention Newsletter*, vol. 1, n.º 2, junio, pp. 10-11.
- Sereseres, C. (1996), «The Regional Peacekeeping role of the Organization of American States: Nicaragua 1990-1993», en C. Crocker O. Hampson y P. All, eds., *Managing Global Chaos*, Institute of Peace Press, Washington, pp. 551-562.
- Spadoni, E., P. Lumerman y J. Portilla (2004), *La Mesa de Diálogo Colaborativo por las 2.000 hectáreas de Puerto Iguazú: Conflicto de tierras y gobernanza local*, en [www.cambiodemocratico.org/](http://www.cambiodemocratico.org/).
- Tapia, G. (2004), *Crónicas y reflexiones del caso Venezuela: resolución de conflictos, diplomacia ciudadana y cambio democrático*, en [www.cambiodemocratico.org/](http://www.cambiodemocratico.org/).
- Thomas, A. (1992), «Non-Governmental Organizations and the Limits to Empowerment», en M. Wuyts, M. Mackintosh y T. Hewitt, eds., *Development Policy & Public Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Wehr, P. (1979), *Conflict Regulation*, Westview, Boulder.
- Wehr, P. y J. P. Lederach (1991), «Mediating Conflict in Central America», *Journal of Peace Research*, vol. 28, n.º 1, pp. 85-98.
- Zartman, I. W. (2001), *Preventive Escalation – Avoiding Conflict Escalation*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Rowman & Littlefield, Lanham, Boulder, Nueva York y Oxford.
- Zartman, I. W. y S. Touval, eds. (1985), *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Boulder.

---

CUARTA PARTE

GLOBALIZACIÓN:  
NUEVAS AMENAZAS Y RIESGOS



---

# Defensa y seguridad hemisférica en el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional

*Raúl Benítez Manaut*

## Síntesis

En este capítulo se presenta un análisis del debate sobre seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Después de los atentados a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, esta discusión cobra importancia ya que este país pone como prioridad la cooperación hemisférica en el combate al terrorismo. De igual manera, se toman en cuenta las posiciones de los países con una diplomacia activa en el hemisferio como Canadá, México y Brasil, y posiciones colectivas subregionales adoptadas por el Mercosur, el Caribe y Centroamérica. La OEA realizó la Conferencia Especial de Seguridad (27 y 28 de octubre de 2003) en México. También se reflexiona sobre la forma en que se negoció entre los países el contenido de la Declaración sobre Seguridad en Las Américas y la construcción del diseño subregional de la seguridad.<sup>1</sup> Se hace un análisis de los conceptos predominantes de seguridad hemisférica, como el de seguridad humana, seguridad multidimensional y la llamada «arquitectura flexible de la seguridad». Se concluye con diez observaciones sobre el sistema de seguridad y defensa en el hemisferio, que son la base del debate entre los distintos gobiernos, y que incluyen las negociaciones para la reformulación del sistema interamericano de defensa, que comprende la reestructuración de las relaciones entre la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Tratado de Río y la OEA.

## Introducción

Las estructuras de seguridad internacional y regional están revisándose en todo el mundo. La guerra fría volvió a configurar un conjunto de estructuras internacionales de seguridad, cuyo epicentro se ubica en el Consejo de Seguridad de la ONU. En el continente americano, desde la Segunda Guerra Mundial se realizaron las alianzas militares necesarias para la cooperación, mediante la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID) en 1942. En 1947 se firma el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y en 1948 se crea la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta arquitectura de seguridad se complementa con una cantidad importante de acuerdos binacionales y subregionales. El más importante de ellos es el Tratado de Tlatelolco para controlar el empleo de la energía nuclear y evitar la proliferación de armas nucleares en el hemisferio, que fue firmado en 1967.

Muchos acuerdos binacionales de la guerra fría se han actualizado. Otros han dejado de ser vigentes y otros se han construido para crisis de seguridad *ad hoc*. Sin duda el conflicto regional más notorio que combinó todos los esfuerzos de los países del hemisferio y de los organismos internacionales fue el centroamericano, entre 1979 y 1996. Para superar la crisis de seguridad en Centroamérica, hubo arreglos multinacionales e internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Los años noventa fueron muy importantes para la reconstrucción de la arquitectura de seguridad en el continente. La OEA revivió como institución y su membresía se amplió. También, a la par, se reactivó la «diplomacia de cumbres». En materia de seguridad y defensa, las Cumbres de Presidentes se complementan con las de ministros de la Defensa y comandantes de ejércitos, así como con reuniones frecuentes de jefes de armadas y fuerza aérea y la realización de maniobras militares, algunas de ellas con participación de la mayoría de los países del hemisferio (como las navales UNITAS).

El análisis de los avances y obstáculos para construir una nueva arquitectura de seguridad es vital. Los países del hemisferio tienen doctrinas de seguridad nacional propias; hay niveles diferentes de evolución institucional interna en materia de seguridad nacional y defensa, y hay distintas perspectivas sobre la cooperación binacional, subregional y hemisférica.

A lo anterior se agrega un catálogo nuevo de amenazas, con problemas de seguridad que se han profundizado después del 11 de septiem-

bre de 2001, por los ataques terroristas a Estados Unidos. De lo anterior, se abren varias preguntas: ¿hay una agenda vieja, tradicional o una nueva agenda de seguridad? ¿Las nuevas amenazas son estatales o no?, ¿con qué mecanismos se enfrentan las nuevas amenazas?: ¿recursos nacionales o con cooperación? En la parte final de este capítulo se realizan proposiciones sobre el futuro de la arquitectura de seguridad en el hemisferio.

## La guerra fría

En términos de seguridad, el hemisferio occidental pocas veces estuvo amenazado de forma directa por un enemigo extrahemisférico. Durante la guerra fría se identificó una amenaza colectiva: el comunismo. Sin embargo, los problemas de seguridad, y entre ellos las estrategias de control del «comunismo», la mayoría de las veces se definieron en términos «internos», de seguridad nacional. El otro nivel de la seguridad, superado en términos generales en el hemisferio, es el de las conflagraciones fronterizas por territorios. En los años de la guerra fría los diferendos por territorios en la mayor parte de las ocasiones se resolvieron mediante negociaciones y mediaciones diplomáticas (aunque a veces hubo enfrentamientos militares entre El Salvador y Honduras, y entre Perú y Ecuador). Como estos conflictos territoriales encontraron cauces diplomáticos no se puede considerar que hubiera rivalidades importantes entre las distintas naciones. Ello define al hemisferio occidental como uno de los más pacíficos y estables del mundo a inicios del siglo XXI.

En el pasado, en el hemisferio las amenazas se definieron por conflictos cuyo origen y desarrollo no tuvieron su epicentro allí: Primera y Segunda Guerra Mundiales y guerra fría. Los principales esfuerzos de cooperación se realizaron ante esos conflictos básicamente para respaldar el esfuerzo de Estados Unidos (Primera y Segunda Guerra), y durante la guerra fría el conflicto bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética determinó la naturaleza de las amenazas y, por tanto, de las posiciones de los distintos gobiernos. La actual estructura institucional (arquitectura) de la «seguridad hemisférica» se sostiene en los compromisos derivados de la cooperación durante la Segunda Guerra Mundial (JID) y los años inmediatos posteriores al fin de la guerra.

Es preciso tener en cuenta que esta estructura de seguridad ha tenido una evolución desigual que ha dependido del caso tratado y del nivel de la amenaza que había que afrontar:

- En ocasiones respondió a consensos entre las naciones para afrontar un desafío o amenaza (Segunda Guerra Mundial);
- aparecieron notables desacuerdos entre los países desde la década de los sesenta, principalmente el medio para enfrentarse al «enemigo comunista»;<sup>2</sup> y
- Se construyeron mecanismos alternativos *ad hoc*, fundamentalmente diplomáticos, para hacer frente a los problemas de seguridad desde los ochenta.

A fines de los cuarenta se revitaliza la JID, se firma el TIAR en 1947 y se formaliza la constitución de la OEA en 1948. La JID y la OEA operan como las principales estructuras institucionales del hemisferio, y el TIAR es el tratado regulatorio de las relaciones de seguridad. En política, la guerra contra el comunismo determinó las políticas exteriores y defensa de la mayoría de las naciones del hemisferio. Ello se concretó con las contradictorias relaciones con Cuba por parte de la mayoría de las naciones. El Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967, es el instrumento jurídico-diplomático más significativo que ha evitado una carrera armamentista nuclear.

En los setenta la mayor parte de los esfuerzos de seguridad se centraron en América Central. Las negociaciones sobre el Canal de Panamá (1972-1977) y su implementación, y después los esfuerzos para encontrar salidas negociadas a la crisis de Centroamérica marcaron las relaciones de seguridad. En los ochenta, se intentaron construir dos mecanismos diplomáticos paralelos al sistema hemisférico: el Grupo de Contadora (1983-1986) y el Proceso de Paz de Esquipulas (1986-1988). En 1982, la guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña determinó la necesidad de revisar el TIAR. En todos estos casos la política exterior de Estados Unidos fue un factor central. En ocasiones encontró convergencias con los países del Caribe, Centroamérica y América del Sur; en otros momentos las divergencias fueron muy evidentes. Las divergencias diplomáticas oscilaron entre la aplicación de soluciones militares a las crisis<sup>3</sup> o la búsqueda de salidas diplomáticas y negociadas.

## La seguridad hemisférica en los noventa

Se puede considerar a los años noventa como los más positivos para las relaciones hemisféricas de seguridad. Canadá y los países del Caribe ingresan en la OEA, con lo cual se amplía el mapa de representación geográfica del hemisferio;<sup>4</sup> se resuelven mediante mecanismos diplomáticos (ONU-OEA) los conflictos de Centroamérica; se generalizan dos valores políticos como elemento sustantivo en la conducta de los Estados: la democracia y los derechos humanos; y se institucionaliza la diplomacia de cumbres en distintos niveles:

- 1) Cumbre Iberoamericana,
- 2) Cumbre de Las Américas,
- 3) Cumbres subregionales de mandatarios (Caricom, Centroamérica, Mercosur),
- 4) Cumbre de Ministros de Defensa,
- 5) Conferencias de Ejércitos de América (CEA),<sup>5</sup>
- 6) Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica.

En los noventa, emerge en la agenda de seguridad hemisférica el tema de las «nuevas amenazas», también llamadas «amenazas no convencionales» o «no estatales». El primer avance fue el Compromiso de Santiago de Chile de Defensa de la Democracia (1991).<sup>6</sup> Con la inclusión de la defensa de la democracia, las amenazas a la seguridad y estabilidad políticas del hemisferio se interpretan no sólo en el ámbito militar, sino que en la agenda de seguridad de los países aparecen temas que son a su vez internos e internacionales: «intermésticos», como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado. Con esto se amplía el rango de los actores responsables de perjudicar la seguridad: actores no estatales y causas económicas y sociales. También provocan inseguridad factores «no voluntarios», como las catástrofes naturales y de salud.

En 1995 se crea, en el seno de la OEA, el Comité de Seguridad Hemisférica para analizar estas nuevas amenazas, definir cuáles son comunes a los países y cómo se pueden lograr mecanismos cooperativos para afrontarlas.<sup>7</sup> Para ello se impulsaron estos nuevos mecanismos mediante el método de las «Convenciones», para el combate y prevención de las principales nuevas «amenazas»:

- Convención Interamericana Contra El Terrorismo (CICTE),
- Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD),<sup>8</sup>
- Convención contra la Fabricación Ilícita de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTA),
- Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.<sup>9</sup>

Mediante estas convenciones se avanzó notablemente en construir una arquitectura institucional con base en compromisos gubernamentales, y para reformular la legislación y las políticas de defensa de los países, adaptándola a la convivencia entre países con regímenes de gobierno democráticos.

Entre los elementos principales que hay que considerar en la problemática de la seguridad hemisférica están el rol hegemónico de Estados Unidos, que se vuelve el principal diseñador de conceptos y políticas de seguridad en el continente. Uno de los principales problemas es que la jerarquía de las amenazas varía de acuerdo con las subregiones (por ejemplo, en el Caribe, los países andinos o los países integrantes del Mercosur, las agendas de seguridad tienen prioridades diferentes). Finalmente, el peso de las doctrinas y agendas de seguridad nacional de cada país del hemisferio es el elemento determinante de su política de seguridad hemisférica; por ello, una realidad de ésta es la «asimetría de poder» entre Estados Unidos y las demás naciones del hemisferio, que tienen sus propias doctrinas, muchas de ellas basadas en preceptos y principios constitucionales, sostenidos en conceptos muy tradicionales de Estado-nación soberano (como es el caso de México y Brasil). Cabe destacar que la Carta de la OEA es clara respecto a los principios de soberanía de los Estados y a la no intervención, por lo que la cooperación se da de forma voluntaria y mediante compromisos de gobierno.

## La seguridad hemisférica después del 11 de septiembre de 2001

Después del 11 de septiembre de 2001 se da una profunda revisión estratégica de la doctrina de seguridad nacional, defensa y política exterior en Estados Unidos. En el reordenamiento de las prioridades de seguridad, el

terrorismo, principalmente el de origen fundamentalista islámico, encabeza la agenda de amenazas. En el hemisferio, el 21 de septiembre de 2001 tuvo lugar la XXIII Reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, donde se invocó al TIAR como mecanismo de respaldo para Estados Unidos y se fortalecieron todas las medidas de seguridad en prácticamente todos los países del hemisferio.<sup>10</sup> Con lo anterior, se suman los esfuerzos realizados desde una década atrás, y que se habían concretado con la CICTE,<sup>11</sup> cuyos objetivos son: creación de mecanismos de intercambio de información, revisión de la legislación, recopilación de tratados bilaterales, subregionales y multilaterales; cooperación para la seguridad de las fronteras y documentación de viajeros, y desarrollo de actividades de entrenamiento y manejo de crisis, entre otros.<sup>12</sup>

En Estados Unidos, con la revisión doctrinaria después del 11 de septiembre de 2001, sostenida en las doctrinas de Pre-Emptive Action y Homeland Security, se otorga prioridad a los esfuerzos contra el terrorismo. Respecto a la seguridad hemisférica, Estados Unidos considera que el fortalecimiento del TIAR es un elemento clave, debido a que es el único instrumento legalmente acordado para la defensa colectiva.<sup>13</sup> Canadá ha hecho un importante esfuerzo para que se comparta su doctrina de seguridad humana, el concepto multidimensional y la defensa de la democracia.<sup>14</sup> México desarrolla el concepto de «seguridad integral»; el énfasis se pone en los elementos económicos y sociales, tratando de limitar la cooperación militar principalmente a aspectos educativos.

Los países del Caricom y de Centroamérica han mostrado una evolución significativa en el nivel conceptual de la llamada seguridad subregional. El resto de las naciones del hemisferio otorga prioridad a sus doctrinas y políticas de seguridad nacional, como elemento predominante. El desarrollo de compromisos subregionales es lo que se entiende como la «arquitectura flexible de la seguridad».<sup>15</sup>

En el nivel conceptual, el acuerdo de los gobiernos para impulsar políticas de cooperación ha avanzado de forma notable en América Central. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en América Central, firmado en 1995, incluye compromisos entre los gobiernos para que la seguridad se acompañe del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho; la subordinación de los militares al poder civil; la seguridad de las personas y su propiedad; el combate a la extrema pobreza, el narcotráfico y el crimen organizado; y el desarrollo de medidas de confianza mutua, alerta temprana y el control de fronteras. Igualmente el tratado

incluye la voluntad para la solución pacífica de controversias, y la renuncia al uso de la fuerza para solucionar diferendos internacionales.<sup>16</sup>

En el Caribe, la jerarquía de las amenazas se define en el orden siguiente: terrorismo, crimen organizado transnacional, narcotráfico, corrupción, blanqueo de dinero, tráfico ilícito de armas y sida. Además, se definen como vulnerabilidades de los países los desastres naturales y los problemas ambientales.<sup>17</sup> Los países del Caricom reconocen sus dimensiones y capacidades y sobre esta base son muy favorables al fortalecimiento de la cooperación, sobre todo en el ámbito policial.<sup>18</sup>

Por su parte, los países andinos también han realizado una jerarquía común de las amenazas de la siguiente manera: terrorismo, narcotráfico, control de precursores químicos, blanqueo de dinero, tráfico ilícito de armas de fuego, corrupción, desastres naturales, inestabilidad causada por la exclusión social, la extrema pobreza y la debilidad de las instituciones, degradación del ambiente y pandemias.<sup>19</sup> Países como Brasil, Argentina, Uruguay y Chile concentran su esfuerzo en el desarrollo de la cooperación subregional, teniendo como dimensión geopolítica América del Sur. En estos países sobresale el desarrollo de la llamada «transparencia» en las políticas de defensa, básicamente a través de los Libros de Defensa (Chile y Argentina), las medidas de confianza mutua y gran cantidad de acuerdos de cooperación.<sup>20</sup> La transparencia mediante los Libros Blancos es un hecho que se inició en el continente con la divulgación de documentos para el debate público sobre defensa en Estados Unidos y Canadá.<sup>21</sup>

El resto de los países del hemisferio presentó sus posiciones ante la OEA de forma individual. De hecho, la agenda de amenazas no varía sustantivamente entre los diferentes países o subregiones. El debate se da en los mecanismos y compromisos multinacionales para afrontar las amenazas, así como en los medios empleados: las fuerzas armadas (nacional o multinacionalmente), acción conjunta de policías, cooperación de los sistemas de justicia, inteligencia, información migratoria, sistemas de alerta temprana (por ejemplo, ante desastres naturales o enfermedades infecciosas), etc.

Así, la seguridad hemisférica se ha vuelto un asunto de pesos y contrapesos de la influencia que cada nación ejerce —o intenta ejercer— hacia las otras naciones, y del peso que cada país otorga a sus propias concepciones nacionales. Al respecto, sobresale que el país que tiene una dimensión «continental» es Estados Unidos, y el resto se sostiene en pro-

yecciones subregionales en el Caricom, Sistema de Integración de Centroamérica (Sica), Mercosur, Tlcan, Pacto Andino, y se encuentra en proceso la configuración del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca). Para la preparación de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica del año 2003 se adoptan los acuerdos de Bridgetown, Barbados, en donde los países coinciden en el concepto de «seguridad multidimensional». Los compromisos de Barbados sostienen que las nuevas amenazas tienen una naturaleza transnacional, por lo cual se necesita fortalecer las medidas de confianza mutua entre los países, sobre todo las relativas a desarme y control de armamentos.<sup>22</sup> De igual manera, en Barbados hay consenso respecto a que la seguridad puede ser amenazada por fenómenos políticos, económicos, sociales, ambientales y de salud.<sup>23</sup> El concepto de seguridad multidimensional resuelve las diferencias nacionales sobre las prioridades, y en él se pueden incluir los diferentes conceptos y doctrinas de seguridad;<sup>24</sup> sin embargo, el nivel de generalidad, adecuado para lograr acuerdos, hace difícil encontrar compromisos específicos. De esta manera, hay conceptos tradicionales que se refieren a la protección de la seguridad mediante la responsabilidad del Estado, sostenidos en la defensa del territorio, la nación, los recursos, la infraestructura vital y la población. Desde los noventa, estos conceptos tradicionales se apoyan en conceptos nuevos, derivados de que los gobiernos se comprometen con la defensa de los derechos humanos, los derechos individuales y sociales, así como con la defensa y promoción de la democracia. Se construye un vínculo nuevo entre democracia y seguridad. Además, la prioridad del individuo sobre el Estado se acepta como base del concepto de seguridad humana.<sup>25</sup>

Las diferencias conceptuales se dan entre:

- La superpotencia (Estados Unidos), ante los postulados de las naciones «grandes» y activas en el ámbito diplomático (Canadá, Brasil, México, Argentina, Colombia, Chile) y las medianas y pequeñas (Centroamérica, Caribe, países andinos).<sup>26</sup>
- Estados Unidos tiene capacidad de influencia importante sobre las naciones medianas y pequeñas, y debe «negociar» sus postulados con las grandes.
- La definición de los niveles de prioridad de seguridad por cada país: internacional, hemisférica, subregional, binacional o fronteriza y nacional.

- La cooperación en defensa y la posible interoperabilidad.
- La «nivelación» de los compromisos en seguridad y defensa, con la integración económica, comercial y política.

La «estatura estratégica» de Estados Unidos provoca asimetrías que son imposibles de negar en cualquier análisis sobre la seguridad hemisférica.<sup>27</sup> Las naciones grandes han revalorado<sup>28</sup> el concepto de «soberanía» en la definición de sus concepciones de seguridad hemisférica, sustentándose en los principios tradicionales de la carta de la OEA, y tratan de incorporar sus doctrinas y concepciones nacionales en la agenda.<sup>29</sup> Para Estados Unidos se debe pasar al nivel de la cooperación operativa y activar el vínculo seguridad-defensa mediante el fortalecimiento (o revisión) del TIAR y la JID.<sup>30</sup> En el caso de Estados Unidos, la búsqueda de una seguridad «absoluta» (colaboración total para la guerra contra el terrorismo) le lleva a buscar en todos los niveles la optimización de las herramientas cooperativas multinacionales de la seguridad, para respaldar su nueva seguridad de la patria y el territorio (Homeland Security) e internacional (respaldo a la doctrina de acción militar-preventiva). Para alcanzar lo anterior se debe tener abierta la posibilidad de empleo de todos los medios disponibles: militares, inteligencia, legales, diplomáticos, etc., y ésta es la base para pretender la cooperación con los países de forma óptima mediante la revitalización de los acuerdos existentes. Esto determina sus posturas de seguridad en el hemisferio. Además, Estados Unidos, después del 11 de septiembre de 2001, tiene una percepción de «vulnerabilidad» nueva, lo que le lleva a buscar mecanismos de cooperación en todos los niveles: doméstico, binacional, subregional, hemisférico e internacional y con todos los instrumentos a su alcance. En el nivel hemisférico considera insuficientes las capacidades de muchos países para colaborar en el fortalecimiento de la seguridad, por lo que se buscan mecanismos de cooperación concretos y mejorar las capacidades de muchos gobiernos. Lo anterior deriva en que la seguridad sigue teniendo como base, por parte de los Estados, una definición geopolítica ubicada en «círculos concéntricos».

En el nivel operativo ya son vigentes gran cantidad de compromisos binacionales y subregionales; sin embargo, se dificulta generalizarlos en el hemisferio. En realidad la seguridad se hace operativa y más eficaz en cuanto menores sean los países involucrados en un compromiso de cooperación en seguridad. En otras palabras, los mecanismos binaciona-

les tienen mayor nivel de eficacia y operabilidad. Estados Unidos ha desarrollado sus compromisos en seguridad binacional al máximo (principalmente con Canadá y México, mediante los acuerdos de «fronteras inteligentes»)<sup>31</sup> y la cooperación se transforma en interdependencia, principalmente después del 11 de septiembre de 2001. En otras palabras, la cooperación vuelve necesaria la acción gubernamental de las partes firmantes de un acuerdo binacional. Debido al desarrollo importante del nivel binacional de la cooperación en seguridad, por ejemplo, entre México y Estados Unidos, se cree innecesario trasladar esos compromisos al nivel hemisférico. Con Canadá se desarrolla una cooperación a través del Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD, por sus siglas en inglés) que se considera en un nivel superior: la interoperabilidad.<sup>32</sup>

En el seno de la OEA hay una brecha entre la capacidad operativa de los gobiernos y los compromisos asumidos, debido a las debilidades institucionales para su cumplimiento. A pesar de la voluntad expresada en gran cantidad de acuerdos, la puesta en marcha y la eficacia se dificulta por:

- escasez de recursos financieros y humanos,
- cobertura insuficiente de instituciones policiales, sistemas de justicia y legales no adaptados para enfrentarse a las nuevas amenazas, principalmente el terrorismo y el crimen organizado,
- corrupción,
- tecnología atrasada,
- debilidad de los controles fronterizos y migratorios.

Además, las doctrinas y conceptos de seguridad nacional son contrapuestos a la cooperación hemisférica en muchos países: Estados Unidos, México, Canadá, Brasil, tienen conceptos de seguridad nacional, defensa y política exterior que pretenden ser respaldados por otros países. Aparecen así conceptos procooperativos impulsados por muchos países de América del Sur, el Caribe y Estados Unidos, y los más aislacionistas o soberanistas, como los que sostiene México.

La relación entre seguridad y defensa es uno de los problemas conceptuales donde se observa mayor desacuerdo. Las posiciones diferentes se dan por el tratamiento militar de amenazas o problemas de seguridad no militares (por ejemplo, ante desastres naturales, el narcotráfico o segu-

ridad pública); y la cooperación militar multinacional (conferencias, maniobras militares, medidas de confianza mutua y transparencia, educación y entrenamiento, etc.). Para cooperar ante catástrofes naturales hay coincidencia en que se deben reforzar las instituciones estatales civiles y que los esfuerzos son principalmente nacionales, aunque ha habido gran cooperación militar ante fenómenos como los huracanes en la cuenca del Caribe. Para llevar a cabo la guerra al narcotráfico, las divergencias son importantes, pues los países se enfrentan al problema desde diversos puntos de vista: hay países productores, consumidores, de tránsito y de blanqueo de dinero. Para la guerra contra el terrorismo, las posiciones nacionales oscilan desde la reactivación y fortalecimiento del TIAR, hasta la cooperación en inteligencia, justicia y policía. Y para poder confrontar una serie de amenazas nuevas se habla de la necesidad de reforzar la relación JID-OEA y de estrechar la cooperación en defensa (mayor frecuencia de maniobras militares e interoperabilidad).<sup>33</sup>

De esta manera, el concepto de «seguridad hemisférica» se encuentra encajonado entre los problemas económicos, sociales y ambientales, y entre los asuntos vinculados a la defensa. Ambos vértices del debate se condicionan por tres valores políticos básicos:

- la defensa de la democracia,
- la defensa de los derechos humanos y
- la soberanía de las naciones.

Para algunos países se debe profundizar en el vínculo seguridad-defensa para fortalecer la cooperación en ese ámbito y, para otros, la seguridad se debe vincular a las prioridades de desarrollo nacional. En otras palabras, el concepto varía de una noción «amplia» que incluye la de seguridad humana (Canadá), integral (México) y el planteamiento de Bridgetown de seguridad multidimensional, a una seguridad más cercana a la cooperación en defensa, temas policiales, de inteligencia y de justicia (Estados Unidos).

Los países del hemisferio otorgan prioridad a sus agendas nacionales de seguridad. Este es quizás el principal obstáculo para el avance en la seguridad cooperativa. Es un obstáculo debido a que aun reconociendo la naturaleza multinacional de las nuevas amenazas, los distintos países elaboraron sus doctrinas y políticas de defensa, política exterior y seguridad nacional para el contexto de guerra fría y bajo una noción

CUADRO I  
*Concepto de seguridad hemisférica. Rango de amplitud*

<u>Problemas sociales y económicos</u>	SEGURIDAD HEMISFÉRICA	<u>Defensa</u>
Migración		Medidas de confianza mutua
Ambiente	<u>Valores políticos</u>	Cooperación guerra a las drogas
Catástrofes naturales	<u>básicos</u>	Transparencia
Salud	Soberanía	Fuerzas militares trasnacionales
Pobreza	Defensa de la democracia	Guerra al terrorismo
	Defensa de los derechos humanos	Maniobras conjuntas
		Operaciones de paz
		Cooperación en inteligencia

casi absoluta de soberanía del Estado-nación. Por ello, la soberanía sigue siendo un principio que jurídicamente sigue vigente y que políticamente es muy difícil de modificar. Ello a pesar de que poco a poco muchos países han aceptado instrumentos jurídicos multinacionales, como aceptar la jurisdicción del Tribunal Interamericano de Derechos Humanos o el Tribunal Penal Internacional.

Es importante tener en cuenta la «amplitud geográfica» del concepto. Esta se vincula al tamaño estratégico de un país, a las capacidades nacionales y subregionales para enfrentarse a las amenazas tradicionales y nuevas, y a la «voluntad» de los gobiernos para la cooperación. En algunos casos la dimensión geográfica de la seguridad se desprende de las doctrinas constitucionales y de acciones emprendidas en el ámbito externo, así como a la jurisdiccionalidad. Para ello analizamos la seguridad hemisférica desde la óptica de las cinco subregiones:<sup>34</sup>

- América del Norte,
- el Caribe,
- Centroamérica,
- países andinos y
- Mercosur.

Del análisis se desprende que el tamaño no tiene relación directa con la proyección geográfica de la seguridad, pues hay países muy pequeños que tienen una proyección geográfica mucho más activa y global que los grandes. Esto es notable, por ejemplo, ante la participación en operacio-

nes de paz de la ONU, donde dos de los países grandes, Brasil y México tienen una participación limitada o nula, mientras que Chile y Uruguay en el caso del Mercosur, y algunos países de Centroamérica tienen una proyección importante.

CUADRO 2  
*Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico.  
América del Norte*

	Estados Unidos	Canadá	México
	Niveles de seguridad		
Nacional	1	1	1
Binacional	2	2	2
Subregional	4	4	5
Hemisférica	3	4	5
Internacional	1	2	5

Prioridad del 1 al 5. 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.

NOTA: la relación binacional se da primordialmente entre Canadá-Estados Unidos y México-Estados Unidos.

CUADRO 3  
*Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico.  
Centroamérica y Caribe*

	Centroamérica	Caribe
	Niveles de seguridad	
Nacional	1	1
Binacional	2	2
Subregional	2	2
Hemisférica	4	4
Internacional	3	5

Prioridad del 1 al 5. 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.

NOTA: la relación binacional se da con Estados Unidos, aunque los países tienen relaciones binacionales importantes con países que comparten fronteras.

CUADRO 4  
*Seguridad hemisférica: niveles de seguridad y tamaño estratégico.  
 América del Sur*

	Mercosur	Países andinos
	Niveles de seguridad	
Nacional	1	1
Binacional	2	2
Subregional	3	3
Hemisférica	4	4
Internacional	3	5

Prioridad del 1 al 5. 1 máxima, 5 mínima. La prioridad se establece de acuerdo con el nivel de actividad o pasividad.

NOTA: la relación binacional se da con Estados Unidos, aunque hay relaciones binacionales muy importantes, sobre todo entre países que comparten fronteras.

Mercosur: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile.

Países andinos: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia.

## Conclusiones

En el continente conviven países de muy diversos tipos:

- potencias (globales y hemisféricas),
- países grandes,
- medianos,
- pequeños estados.

Entre los países, y en el interior de ellos, se afrontan problemas tradicionales de seguridad a la par de nuevas amenazas. La cooperación en materia de seguridad es diversa, y según sea el asunto o amenaza, tiene distinto peso específico para unos y otros países. Hay amenazas comunes al hemisferio; sin embargo, sólo están presentes hipotéticamente en muchos países. Es el caso del terrorismo. Estados Unidos fue atacado el 11 de septiembre de 2001, y trata de convencer al resto del continente de que se concentre la cooperación en su combate. Así, para Estados Unidos es una amenaza presente y para otros países es hipotética. Por ello, las medidas cooperativas en la guerra contra el terrorismo se distinguen entre acciones de contención y acciones colectivas y nacionales de prevención.

Además de la cooperación bilateral, muy desarrollada principalmente entre Estados Unidos, Canadá y México, y en Centroamérica y el Caribe, se trata de lograr expandir la naturaleza geográfica y los compromisos asumidos para la seguridad y la defensa común.

Otras amenazas a la seguridad del continente se deben al precario desarrollo de las instituciones del Estado en muchos países, y a problemas estructurales, económicos, sociales y políticos no resueltos, que se han vuelto asuntos de seguridad nacional. Por lo acelerado de las comunicaciones y la apertura de las fronteras desde los años noventa, los riesgos a la seguridad de un país tienen capacidad expansiva más allá de las fronteras. Es el caso del narcotráfico y sus vínculos con grupos armados en Colombia. Las capacidades gubernamentales nacionales se ven limitadas y, sin embargo, hay poca disponibilidad de una acción colectiva para ayudar a Colombia.

En el nivel conceptual, muchos problemas derivados de carencias estructurales han provocado migraciones masivas. A veces el desplazamiento de población se considera como tema de seguridad, y los emigrantes, principalmente los de escasos recursos, son tratados con muy poco respeto a sus derechos humanos: es el caso de los emigrantes ilegales en Estados Unidos, los centroamericanos en México, y muchos otros desplazamientos entre los distintos países del continente. La población pobre y marginada emigrante o residente en su país, no puede ser considerada un problema de seguridad; sin embargo, se pueden adoptar medidas colectivas para su protección y para atender y transformar sus condiciones.

Hay un peligro conceptual: la «securitización», que se debe a la integración conceptual de los problemas del desarrollo (o subdesarrollo) con los de seguridad y defensa. Es un gran riesgo conceptual considerar asuntos del subdesarrollo de los países como temas de seguridad y defensa. Originalmente son problemas y deficiencias de las políticas sociales y económicas. Una generalización y abstracción que abre el concepto «multidimensional» de seguridad puede impedir que los compromisos sean específicos y poner obstáculos a la cooperación. Si ello fuera así, instituciones internacionales responsables de políticas de desarrollo tendrían que participar en los debates de seguridad y viceversa. Muchos de los desafíos no son militares, y por tanto su responsabilidad se ubica en la acción de gran cantidad de agencias civiles de los gobiernos y en esfuerzos de cooperación multinacional.

Uno de los problemas principales para lograr consensos en las definiciones de seguridad hemisférica es la actual situación internacional. ¿Cuál va a ser el efecto en los debates de seguridad hemisférica de la puesta en práctica por Estados Unidos de la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo? Entre enero y abril de 2003, un grupo importante de países latinoamericanos y Canadá mostraron su desacuerdo con el medio empleado por Estados Unidos para derrocar a Saddam Hussein en Irak. Canadá, México, Brasil, Chile, Argentina y Venezuela,<sup>35</sup> entre otros, están en desacuerdo con la política de la Administración de George W. Bush. Esto abrió en la diplomacia del hemisferio una fisura importante en dos aspectos:

- La política hacia la ONU y el intento de empleo del Consejo de Seguridad, para aplicar la doctrina de acción preventiva contra el terrorismo.
- El uso del medio militar como instrumento para proyectar el poder. Se impuso el medio «fuerte» del poder, sobre el medio «legítimo» del poder.<sup>36</sup>

Esta diferencia de opinión sobre los medios para lograr la estabilidad y la seguridad internacionales probablemente afecte a la posibilidad de alcanzar acuerdos en el seno de la OEA en materia de seguridad hemisférica. No hay consenso entre los distintos gobiernos sobre cómo definir un asunto de seguridad hemisférica que requiera de una acción colectiva política, diplomática o militar.<sup>37</sup> La mayoría de los gobiernos otorgan prioridad a sus capacidades institucionales nacionales para afrontar los problemas. Por ello, no hay un único concepto de «seguridad hemisférica», sino varios, y también varias agendas de seguridad hemisférica, dependiendo del país o subregión de donde provenga. Incluso hay posiciones muy pesimistas respecto a poder compartir un concepto de seguridad hemisférica unificado (como sostiene recurrentemente México). De igual manera, tampoco hay consenso en las políticas hacia las instituciones hemisféricas, sobre la viabilidad y efectividad práctica de los tratados y convenios firmados y sobre la necesidad de revisarlos y en qué dirección, principalmente la JID y el TIAR. Hay la tendencia a revisar y fortalecer la JID, mientras que respecto al TIAR las críticas son más fuertes.

No obstante lo anterior, se observa un avance muy positivo en el tema de la cooperación en seguridad a nivel «temático», o en problemas

que hay que atender. La metodología de avanzar mediante convenciones temáticas es el camino que se ha encontrado para afrontar la nueva agenda de amenazas, por lo que la cooperación contra el narcotráfico, blanqueo de dinero, control de armas pequeñas, precursores químicos, desminado, cooperación para afrontar desastres naturales, etc., ha tenido una notable evolución. Esta cooperación temática tuvo un impulso decisivo en la década de los noventa del siglo xx en el seno de la OEA. Las convenciones existentes serían suficientes para mejorar los niveles de seguridad ante las nuevas amenazas si los países tuvieran las capacidades nacionales para su aplicación eficaz. Por ello, la «seguridad real» de la población, las instituciones gubernamentales y el Estado dependen de los esfuerzos de reforma, modernización y profesionalización de las instituciones de seguridad de cada país. Entre ellas, es preciso resaltar la necesaria modernización de las fuerzas armadas en el nivel doctrinal, organizacional, tecnológico y educativo.

El principal asunto de seguridad hemisférica reside en las relaciones de cooperación para lograr reforzar las capacidades nacionales de los países, y que la modernización de las fuerzas armadas y estructuras de seguridad en un país no afecte a otros, sobre todo a los vecinos. Al respecto se abre un abanico de preguntas:

- ¿Se van a reforzar las capacidades institucionales con cooperación o con esfuerzos autosostenidos?
- ¿Se va a plantear un nuevo tratado de seguridad hemisférico o seguirá siendo vigente el TIAR?
- ¿Cuál es el futuro de la JID? ¿Se va a mantener tal como está, se va a subordinar a la OEA, o se va a rediseñar o dismantelar?
- ¿Cuál es el rol de los distintos países? ¿Receptores pasivos de las iniciativas de Estados Unidos, o diseñadores de nuevos mecanismos y de una nueva arquitectura y compromisos de seguridad?
- ¿Se va a dar un salto cualitativo de la cooperación hacia la interoperabilidad institucional, como se da entre Canadá y Estados Unidos y en menor medida en América del Sur?
- ¿Se van a implementar operaciones de paz en el hemisferio, sea en su modalidad de mantenimiento o de construcción, bajo la bandera de la OEA, o la ONU seguirá siendo la institución impulsora de dichas operaciones, como la actual misión de paz de Haití, Minustah?

Estados Unidos ha aplicado históricamente la cooperación bilateral como modalidad predominante, sobre todo en el campo de la cooperación policial, la inteligencia, la defensa y los sistemas de justicia. Esta cooperación se lleva a cabo sobre tres premisas:

- los requerimientos solicitados según las necesidades de los países,
- la oferta de cooperación mediante programas y
- la negación o aceptación de la misma.

En el hemisferio, el impacto de la cooperación es inversamente proporcional al tamaño del país, de sus estructuras institucionales y de su presupuesto, sobre todo en materia de defensa. Por ejemplo, los programas de cooperación para países pequeños o medianos tienen un impacto concentrado positivo muy superior al de países grandes. Para los países grandes la cooperación tiene poca posibilidad de ser eficaz, excepto si se otorga mediante ambiciosos programas.<sup>38</sup> Otro aspecto importante para entender las debilidades de la contribución de los países a la seguridad hemisférica es la diferencia de capacidades institucionales, organización institucional para la seguridad, sistemas policiales, de justicia, de inteligencia, y organización de la defensa y las fuerzas armadas. La uniformización de estas estructuras es imposible de lograr a corto y medio plazo. Por ello, las interrelaciones cooperativas deben establecerse teniendo en cuenta las estructuras de seguridad y defensa existentes, sin afectar a la soberanía de los Estados y con propósitos realistas y alcanzables. La cooperación tiene dos niveles: primero, la suma de esfuerzos nacionales, y, segundo, el desarrollo de medidas de confianza, cooperación e «interoperabilidad», que se da entre algunos países, sobre todo en defensa.<sup>39</sup> Todos estos elementos deben ser tomados en cuenta para intentar definir un concepto común de seguridad (o de amenazas colectivas) que supere el nivel abstracto filosófico del actual concepto «multidimensional», así como potenciar las acciones cooperativas ente los gobiernos. Otro factor es que en muchos países no existe una doctrina de seguridad nacional acorde al nuevo catálogo de amenazas internas y externas, e incluso en muchos países existen diferencias conceptuales entre las instituciones responsables de la seguridad, con doctrinas diferentes o contrapuestas. Ese es el caso de México.

La arquitectura multinacional del hemisferio es precaria (sólo se sostiene en la OEA y un conjunto pequeño de instituciones y tratados fir-

mados), y trabaja básicamente en la suma de las instituciones nacionales. Frecuentemente esta arquitectura no responde a los desafíos que se presentan, por ejemplo la misión de paz de Haití no se pudo acompañar de compromisos en el hemisférico y carece de todo tipo de recursos para que sea exitosa, tanto financieros como humanos. Revisar y fortalecer la arquitectura institucional del hemisferio en materia de seguridad y defensa es, por lo anterior, una necesidad de cara a los desafíos emergentes. Se debe tener presente el equilibrio entre soberanía y participación multinacional en este rediseño de la seguridad.

## Notas

1. OEA, «Declaración sobre Seguridad en Las Américas», 28 de octubre de 2003, CES/dec.I/03.

2. En términos generales, este debate se centró en la diplomacia de los países hacia Cuba durante toda la época de la guerra fría.

3. Esto tenía dos mecanismos: el fortalecimiento de las fuerzas armadas que se enfrentaban a grupos guerrilleros de izquierda o la promoción de medidas de desestabilización a gobiernos (Nicaragua).

4. El único país que queda fuera del sistema hemisférico de seguridad es Cuba.

5. La CEA se reúne desde 1960.

6. En Quebec, entre el 20 y 22 de abril de 2001, en la Cumbre de Presidentes de las Américas, se acordó que la interrupción del proceso democrático en un país representaba un riesgo para el sistema interamericano, y en Lima, el 11 de septiembre de 2001, se adoptó finalmente la «Carta Democrática Interamericana».

7. «The Committee on Hemispheric Security» ([www.oas.org/csh](http://www.oas.org/csh)).

8. Hay un avance muy importante en el seno de la CICAD, con la adopción del Mecanismo de Evaluación Multilateral en la guerra contra las drogas. Los 34 países presentan regularmente sus autoevaluaciones en forma de informes nacionales. Véase [www.cicad.oas.org](http://www.cicad.oas.org). El cuestionamiento a esta evaluación es que no hay «evaluadores externos», aunque se pretende que sea un mecanismo sustitutivo a la política de «certificación» del Departamento de Estado de Estados Unidos.

9. En proceso de firma y ratificación por los Estados miembros de la OEA. Véase «Report on Signatures and Ratifications of the Inter-American Convention on Transparency in Conventional Weapons Acquisitions», CP-CSH-517-02, 25 de noviembre de 2002.

10. OEA, «Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo», Resolución RC.23/RES.1/01, Washington, 21 de septiembre de 2001. Esta invocación al TIAR fue por iniciativa de Brasil.

11. La Primera Conferencia Interamericana Especializada Contra el Terrorismo se realizó en Lima, Perú, en 1996; posteriormente, en Mar del Plata, se crea el CICTE, que opera en 1999. Hasta el momento sólo seis países han ratificado el protocolo de la CICTE, que está para su firma desde 2002.

12. La Convención tiene 23 artículos, véase «Interamerican Convention Against Terrorism», OAS-AG RES.1840 (XXXII-O/02) adoptada el 3 de junio de 2002, e «Historia del CICTE» ([www.cicte.oas.org/historia.htm](http://www.cicte.oas.org/historia.htm)).

13. Roger Noriega, «The Complex Challenges for the Americas in the 21st Century», Interamerican Defense College, Washington, 25 de junio de 2003.

14. «Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Canada)», OAS, CP/CSH-558/03 add. 5-7 de abril de 2003.

15. OAS, «Preliminary Draft Structure of the Political Declaration to be Adopted by the Special Conference on Security», CP-CSH-551-03, Washington, 27 de febrero de 2003, p. 2.

16. Firmado el 15 de diciembre de 1995 por los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

17. «Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (Presented by Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, St. Kitts and Nevis, St. Lucia, St. Vincent and the Granadines, Suriname and Trinidad and Tobago)», CP-CHS-558-03, 4 de abril de 2003.

18. «Declaration of Kingstown on the Security of Small Island States», 10 de enero de 2003, OEA/ser. K/XXIX, 15 de enero de 2003.

19. «Comments by Member States on the Preliminary Draft Declaration of the Special Conference on Security (presented by Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), CP/CSH/558/03, 1 de abril de 2003.

20. *Libro de la defensa nacional de Chile*, segunda edición, 2002 (parte 3 «Sector defensa y políticas internacionales»), Ministerio de Defensa, Santiago de Chile, 2002.

21. El concepto «Libro Blanco» es originalmente británico. El primer país en emplearlo en el hemisferio fue Canadá.

22. La lista de Medidas de Confianza Mutua adoptadas por consenso entre los gobiernos se encuentra en: «Illustrative List of Confidence and Security Building Measures», OAS, RESEGRE/DOC.6/03 rev. 3, 11 de febrero de 2003.

23. OAS, «Declaration of Bridgetown: The Multidimensional Approach to Hemispheric Security» (AG-dec.27), 4 de junio de 2002.

24. Antes del 11 de septiembre de 2001, las diferencias nacionales sobre la seguridad hemisférica ya eran notables; véase Juan Pablo Soriano, «Acuerdos y desacuerdos sobre la redefinición del concepto de seguridad de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México», *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, primavera de 2001.

25. Francisco Rojas Aravena, «Human Security: Emerging Concept of Security in the Twenty-First Century», en Moufida Goucha y Francisco Rojas Aravena, *Human Security, Conflict Prevention and Peace*, UNESCO-FLACSO-Chile, Santiago de Chile, 2003.

26. Las discrepancias con la política de Estados Unidos provienen generalmente de las naciones «grandes», mientras que las medianas y pequeñas comparten en términos generales sus planteamientos de seguridad hemisférica. En el año 2003 las tensiones se dieron ante la guerra de Irak.

27. Este concepto es usado por Gabriel Gaspar Tapia, «Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría», en María Cristina Rosas, coord., *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM, México, 2003, p. 102.

28. Clyde Prestowitz, *Rogue Nation: American Unilateralism and Failure of Good Intentions*, Basic Books, Nueva York, 2003.

29. Brasil y México son los dos países que muestran mayores divergencias con la posición de Estados Unidos.

30. Por ejemplo, el gobierno de México considera que el TIAR es un «instrumento superado» por la realidad y se retira de él, y el de Canadá no lo ha firmado ([www.sre.gob.mx/oea](http://www.sre.gob.mx/oea)). Por el contrario, en América del Sur se considera que el TIAR es un instrumento útil. Brasil lo invocó en la OEA y Colombia lo está tratando de invocar para ser apoyado en su lucha contra el narcoterrorismo.

31. El acuerdo de fronteras inteligentes con Canadá se firmó en diciembre de 2001, y contempla treinta puntos para la cooperación. Con México se firmó en marzo de 2002 y tiene 22 puntos.

32. Ann Denholm Crosby, *Dilemmas in Defence Decision-Making. Constructing Canada's Role in Norad, 1958-1996*, MacMillan Press, Londres, 1998.

33. La gran mayoría de los países está a favor de la cooperación multinacional en defensa, tanto en el hemisférico como internacionalmente (apoyando a la ONU); sin embargo, las «insinuaciones» respecto a una posible participación militar en Colombia no han tenido eco en ningún país latinoamericano, y principalmente las rechazan los países con frontera con Colombia (Brasil, Perú, Ecuador, Venezuela y Panamá).

34. Esta opción metodológica para medir el rango geográfico de la seguridad reconoce las diferencias nacionales en el interior de las subregiones.

35. Colombia respaldó a Estados Unidos, y también los países de Centroamérica. Algunos países de Centroamérica incluso enviaron efectivos militares a Irak en 2003-2004. En el caso de Chile y México, por haber sido miembros del Consejo de Seguridad, las presiones fueron muy superiores.

36. Stephen Brooks y William Wohlforth, «American Primacy in Perspective», *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 4, julio y agosto de 2002.

37. En los últimos años el caso que siempre está implícito en los debates es el de Colombia, sobre si se podría colaborar militarmente con ese país para combatir la insurgencia, el narcotráfico y los grupos paramilitares. De igual manera sobre los graves problemas de estabilidad política e ingobernabilidad, por ejemplo en los países andinos, hay un debate para buscar fórmulas multinacionales de solución, o solamente con recursos internos de los países.

38. El programa de cooperación más importante es el Plan Colombia.

39. L. col. Serge Carignan, «Interoperability in the Defense and Hemispheric Security», monografía Interamerican Defense College, Washington, abril de 2003.



---

## Seguridad en el Nuevo Mundo: Brasil y el dilema del liderazgo mundial

*Luis Bitencourt*

En un contexto global de profundos cambios estratégicos provocados, primero, por el final de la guerra fría y después por el impacto brutal de la más reciente ola de atentados terroristas contra Occidente, la arquitectura estratégica de América Latina también sufre cambios. En esta región, ni el ritmo de los cambios es tan veloz ni su amplitud es tan dramática todavía como en regiones directamente afectadas por los ataques terroristas. También es evidente que en esta región no hay manera de escapar de la influencia estratégica de Estados Unidos, como superpoder indiscutible y soberano después de la guerra fría. Esto tiene el efecto inmediato de inhibir el surgimiento de líderes regionales —o subregionales— con apetito para interpretar los intereses de la subregión.

Sea por este motivo o por otros de naturaleza interna, Brasil es un país sobre el cual siempre existió una expectativa de liderazgo, por lo menos en el ámbito de la América Latina, pero que en general se ha comportado con mucha cautela. En la última década este comportamiento parece estar cambiando y Brasil viene asumiendo lenta, pero progresivamente, un papel más prominente en el contexto de América del Sur.

Sin embargo, Brasil es un país difícil de entender. Su política exterior ha desafiado durante décadas a académicos y políticos. Considerando sus recursos naturales y sus circunstancias estratégicas, como la población y los factores geopolíticos, se podría pensar que Brasil debería estar en posición relativa mucho mejor de la que se encuentra.<sup>1</sup> Los intelectuales interesados en la seguridad internacional están igualmente perplejos por esta situación. Teniendo en cuenta la presencia diplomática y la importancia regional de Brasil, estos investigadores consideran que Brasil debería haber desempeñado un papel más fuerte en el diseño de la

seguridad hemisférica. Hasta hace poco tiempo, la participación brasileña en la redefinición de la seguridad regional fue aparentemente audaz en el aspecto diplomático, pero modesta en cuanto a contribuciones prácticas. A partir de la administración de Fernando Henrique Cardoso, y en mayor medida en el gobierno de Inacio «Lula» da Silva, Brasil parece estar más dispuesto a participar en el área de seguridad global y regional. Por lo tanto, es importante determinar cuán sólida es esta tendencia y qué implicaciones podría tener respecto a la seguridad hemisférica.<sup>2</sup>

En este capítulo se examinan tres aspectos del rol de Brasil en la seguridad hemisférica. Primero, el significado de este liderazgo brasileño en la subregión (América Latina), buscando entender mejor esta variable dentro del paisaje estratégico regional. En segundo lugar, los recientes cambios en la perspectiva de Brasil respecto a la seguridad y la defensa, con el objeto de verificar su consistencia dentro de una posible nueva percepción estratégica por parte de Brasil. Por último, las posibles implicaciones que estos cambios podrían tener para la seguridad del continente americano.

## 1. Activismo estratégico brasileño y seguridad regional

A pesar de su manifiesta falta de interés por tener un rol más prominente en la seguridad del hemisferio, Brasil ha sido un actor decisivo en la planificación de la seguridad latinoamericana. Durante la guerra fría, Brasil produjo una adaptación sofisticada de la estrategia de seguridad regional de Estados Unidos, denominada Doutrina de Segurança Nacional, la cual influyó en la mayoría de los países de América Latina. Esta doctrina, junto con sus variaciones hispánicas, creó las condiciones para una respuesta relativamente uniforme por parte de los países de la región hacia lo que en esa época se percibía como una amenaza común: «la subversión comunista». Incidentemente, estas «doctrinas» dieron a los regímenes militares instalados en la mayoría de los países de América Latina un fundamento y un sentido de legitimidad para su persistente presencia en el poder.

Después del impacto de la guerra fría, Brasil ha continuado siendo un actor regional clave. En esta nueva realidad estratégica, Brasil ha funcionado como mediador entre la típicamente audaz interpretación esta-

dounidense sobre el tema de la seguridad regional y las percepciones sobre la seguridad de otros países de la región. Es interesante notar que estos roles de Brasil dentro del hemisferio no parecen estar planeados o formar parte de los objetivos estratégicos de Brasil; al contrario, se dieron por accidente y quizá debido a las características de la economía y geopolítica de Brasil. Además, si hay algo característico de la perspectiva brasileña sobre la seguridad regional, es su aparente falta de interés por el tema. Cuando la seguridad regional está en juego, los brasileños —al menos aquellos que tienen autoridad oficial— adoptan usualmente una actitud indiferente, quitan importancia al problema, invocan el principio de no intervención y favorecen las soluciones multilaterales y negociadas.<sup>3</sup> En general, en la región esta perspectiva ha servido para nivelar el usualmente más fuerte abordaje de Estados Unidos a temas de seguridad. Sin embargo, en ocasiones la perspectiva brasileña obstaculiza los esfuerzos realizados para modernizar los acuerdos sobre la seguridad regional, los cuales han estado bajo una intensa crítica durante las dos últimas décadas.

## 2. La perspectiva brasileña

La perspectiva de un país respecto a la seguridad está formada por factores subjetivos y objetivos y se expresa a través de la observación de la consistencia en su organización, regímenes o decisiones. El rasgo distintivo del abordaje que las autoridades brasileñas hacen a los temas de la seguridad regional —y particularmente a la cooperación en la seguridad— ha sido la tendencia de Brasil a minimizar su importancia. Existen tres razones. Primero, los brasileños dan poca importancia a la seguridad regional ya que generalmente no se sienten amenazados; además están orgullosos porque el país ha vivido en paz con sus diez vecinos durante más de cien años y porque los límites de Brasil están establecidos y asentados. Por lo tanto, los brasileños ven a Brasil como un país de *statu quo* —Brasil está satisfecho con sus circunstancias geopolíticas—. Por ejemplo, durante la década de los setenta, Golbery do Couto e Silva y Carlos de Meira Mattos inspiraron a muchos militares con su idea de un determinismo geopolítico; de acuerdo con esta idea, el destino de Brasil era convertirse en una superpotencia gracias a sus condiciones geopolíticas.

Desde una perspectiva de la seguridad, el único tema que produce preocupación entre los brasileños es la región amazónica y lo que se percibe como un «codicia» internacional sobre la región.<sup>4</sup>

La segunda razón para minimizar los temas de seguridad regional se desprende de motivaciones tanto externas como domésticas. Las motivaciones externas surgen de la doble preocupación con el rol de Estados Unidos en la región. Los brasileños piensan que un énfasis en los temas de seguridad regional contribuirá al incremento en los efectos de la ya avasallante influencia de Estados Unidos en la región. En este sentido, en Brasil se cree que los funcionarios estadounidenses tienden a exagerar la relevancia de los temas de seguridad en la región en detrimento de temas más significativos, como el comercio y el desarrollo económico. Los brasileños también piensan —y no sin razón— que al ocuparse de temas de seguridad, Estados Unidos recurre al uso de la fuerza demasiado rápido y de manera muy abrumadora y arrogante, y que esto puede ser perjudicial para las soluciones negociadas dentro de la región.

Las motivaciones domésticas, por otra parte, derivan del delicado proceso de transición desde una dictadura militar a un gobierno civil. Desde 1984, cuando concluyó el autoritario régimen militar en Brasil después de veinte años de dominación, la seguridad fue minimizada a propósito en el ámbito de la política interna como una manera de reducir la relevancia de los militares en los asuntos domésticos. Este aspecto fue tan importante que en la nueva Constitución federal de 1988, Brasil quitó la expresión «seguridad nacional» y la reemplazó con la de «defensa nacional». El Consejo de Seguridad Nacional se convirtió en el Consejo de Defensa Nacional, y la alguna vez poderosa Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (SG/CSN—Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional) se convirtió en la Secretaría de Consulta del Consejo Nacional de Defensa (SADEN).<sup>5</sup> El objetivo de estos cambios era reducir la atención sobre los asuntos de seguridad nacional que pudieran dar a los militares la excusa para mantener su exagerada influencia en el campo político. Asimismo, la «seguridad nacional» significaba «doctrina de seguridad nacional», y daba unidad y consistencia a la dictadura militar que se mantuvo durante esos años.<sup>6</sup> Por lo tanto, debido a estas razones internas, Brasil no estuvo tampoco interesado en presionar un debate sobre la seguridad hemisférica, debate que podría haber redirigido la atención sobre temas militares.

Otro factor que influyó sobre la perspectiva brasileña en los temas de seguridad regional fue el fin de la guerra fría, pues nacieron presiones

para lograr la redefinición de los acuerdos sobre la seguridad regional. Este acontecimiento estimuló también reacciones peculiares en Brasil. Al comienzo de los noventa, las iniciativas por parte de Estados Unidos de reorganizar la seguridad hemisférica afrontaron una falta de entusiasmo por parte de Brasil. Los responsables de las decisiones de Brasil estaban preocupados de que los acuerdos sobre la redefinición de la seguridad hemisférica bajo la avasallante influencia estadounidense, podrían limitar las opciones estratégicas de Brasil. Desde el momento en que Brasil rompió unilateralmente sus acuerdos bilaterales para la cooperación militar con Estados Unidos hacia fines de los setenta, diversificó sus alianzas estratégicas dentro y fuera de la región. Así, Brasil no estaba urgido por revigorizar una asociación de seguridad con Estados Unidos en términos que podrían haber sido costosos —respecto a las opciones estratégicas de Brasil— en el futuro. Además, debido a la falta de claridad que rodeaba las percepciones brasileñas de seguridad nacional y defensa —a causa de la eventualmente delicada reestructuración de las fuerzas políticas y del rol de los militares dentro del contexto del restablecimiento de la democracia después de dos décadas de dictadura militar— los responsables de la toma de decisiones de Brasil no podían estar de acuerdo en definir cuál podría ser la relación de seguridad óptima con Estados Unidos.

Por último, en la perspectiva brasileña sobre la seguridad regional también influyó la transformación de la larga rivalidad entre Brasil y Argentina en un modelo de cooperación. Argentina fue durante muchos años el factor dominante de los planes militares de Brasil, como la hipótesis de guerra potencial de Brasil (y viceversa). El nuevo modelo diseñado por los gobiernos civiles de Argentina y Brasil concluyó con la carrera por la producción de armas nucleares que mantenían ambos países y dio inicio a la fundación del Mercosur. Sin embargo, también produjo una crisis de identidad para los militares.

Por lo tanto, y coincidentemente con el fin de la guerra fría, la cual estimuló modificaciones estratégicas alrededor de todo el mundo, también se modificó el fundamento de la estrategia regional de Brasil. A partir de 1985 los militares habían luchado por mantener sus últimos nichos de influencia política en el gobierno, sacrificando en el proceso la atención puesta en la redefinición de su rol profesional. Hasta ese momento, y a partir de la Segunda Guerra Mundial, los brasileños —e, irónicamente, incluso los militares— no habían estado particularmente preocupados

por la relevancia de las fuerzas militares para afrontar otras amenazas externas además de Argentina. Después de 1990, sin embargo, ante el extraordinariamente simbólico fin de la guerra fría —y de la «amenaza comunista»— y removidos de sus últimas plazas fuertes políticas por parte de Collor de Mello, los militares brasileños se vieron forzados a enfrentarse a una realidad donde la sociedad civil no percibía ningún peligro visible para el país. Bajo estas circunstancias, las fuerzas armadas sintieron que su propia existencia podría ser eventualmente cuestionada. Además, los militares brasileños vieron que había muy poca capacidad civil, o incluso interés, en asuntos militares y de defensa que pudiera ayudar a construir una percepción social sobre la relevancia de los militares.

Sin embargo la crisis colombiana, así como el Plan Colombia, ayudarían a los militares a rediseñar sus misiones. Por una parte, la incapacidad aparente del gobierno colombiano para frenar la guerrilla y la violencia relacionada con el mundo de la droga llevaron a los militares a plantear la posibilidad de que este conflicto llegase a las fronteras brasileñas. Por otra parte, la fuerte participación de Estados Unidos en el Plan Colombia incrementó la usual preocupación brasileña respecto a la participación estadounidense en la región. Como resultado, el ejército incitó a un rápido reemplazo de las unidades militares desde el sur de Brasil hacia la región del Amazonas,<sup>7</sup> mientras que la fuerza aérea —responsable del SIVAM (Sistema de Vigilancia del Amazonas)— pudo justificar su sofisticado sistema de radar para la región del Amazonas, bajo un distintivo fundamento estratégico. Las autoridades brasileñas incluso planean ciertos proyectos para compartir la información recolectada por la SIVAM con los países vecinos; sin embargo, aún no se han realizado acciones efectivas para concretar esto.

### 3. Cambios de administración y seguridad nacional

Durante la última década, Brasil atravesó importantes transformaciones en la estructura gubernamental responsable de las decisiones respecto a la seguridad. Sin embargo, a pesar de estas transformaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty) fue capaz de mantener una presencia muy influyente en las definiciones relacionadas con la seguridad y la defensa. Ni el Congreso de Brasil ni, paradójicamente, los militares

están particularmente entusiasmados por ocuparse de la seguridad internacional. Por supuesto, el Congreso tiene la responsabilidad de aprobar los tratados y acuerdos internacionales. Pero a excepción de casos muy visibles, como la negativa a aprobar el acuerdo entre Brasil y Estados Unidos respecto al uso del sitio de lanzamiento del cohete Alcântara, los congresistas brasileños no están demasiado interesados en la política internacional o en la seguridad internacional y simplemente tienden a endosar las decisiones al Itamaraty. Desde una perspectiva de la política burocrática, es interesante observar que este predominio del Itamaraty en las definiciones relacionadas con la seguridad internacional ha asegurado una consistencia notable en las posiciones de Brasil. No obstante, también ha retardado las posibilidades de cambio en estas posiciones en sintonía con los desafíos que presentan los problemas de una cada vez más globalizada seguridad internacional.

Esta situación fue considerablemente modificada por Fernando Henrique Cardoso durante sus dos mandatos presidenciales. Cardoso enfatizó incluso más el rol del Itamaraty y asignó a varios diplomáticos de carrera en varias posiciones no diplomáticas clave dentro del gobierno. Simultáneamente, presionó para lograr una modernización de las políticas internacionales de Brasil y para asegurar a su país un rol más prominente en la escena internacional.

De acuerdo con esta filosofía, Cardoso promovió cambios extraordinarios en la perspectiva de defensa de Brasil, lanzó la primera política de defensa de la historia de Brasil<sup>8</sup> y estableció un Ministerio de Defensa, poniendo a un civil a su cargo. Además, durante su mandato, Brasil cambiaría su posición en cuanto a dos regímenes de importancia básica para la seguridad internacional: Brasil se unió al Régimen de Control de Tecnología Misilística (Missile Technology Control Regime) y firmó el Tratado de No Proliferación (TNP). Por último, Brasil ha destacado enfáticamente los enfoques multilaterales sobre los temas de seguridad internacional, declarando su interés por ocupar un asiento en el expandido Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Otro intento brasileño por mostrar cierto liderazgo en la región fue la iniciativa de este país de juntar a los presidentes suramericanos en una cumbre en Brasilia, en agosto de 2001. El presidente Fernando Henrique Cardoso aprovechó la oportunidad para motivar a los presidentes de los países suramericanos para estrechar sus relaciones mediante la exploración de oportunidades de frontera para planear proyectos de infraestruc-

tura conjuntos. Al mismo tiempo, el presidente Cardoso tuvo la idea de promover una asociación más fuerte entre los países suramericanos — en lugar de entre países latinoamericanos— ya que éstos comparten una identidad más evidente.

Sin embargo, Brasil no aprovechó esta oportunidad para presentar algún proyecto tendente a promover acuerdos sobre la seguridad subregional. Incluso dentro del Mercosur, el cual ha constituido una asociación más fuerte y perenne, Brasil ha desalentado las iniciativas para expandir los acuerdos comerciales existentes, con acuerdos sobre la defensa regional.<sup>9</sup>

Durante la Administración de Lula, Brasil ha demostrado cierto interés por ocupar su percibido rol de liderazgo en la región, incluyendo el abordaje de asuntos de seguridad. Su primer ministro de Defensa, José Viegas Filho, un experimentado diplomático de carrera, comenzó por buscar la definición de un nuevo marco conceptual de seguridad, que fuera legitimado por la sociedad civil y que contribuyese a la inserción de Brasil en los grandes temas de la seguridad internacional. Un observador distante vería esto como una actitud algo obvia. No obstante, aquellos que siguen la realidad brasileña más de cerca saben cuán difícil es instalar este nuevo marco doctrinario en lugar de la vieja «doctrina de seguridad nacional». Al igual que el anterior ministro de Defensa hizo durante la administración del presidente Cardoso, Viegas congregó diferentes expertos en seguridad para debatir sobre las necesidades de seguridad y defensa de Brasil.<sup>10</sup> Si Viegas incorporó un nuevo factor a las preocupaciones brasileñas de defensa, este ha sido la atención que se le empezó a prestar al contexto externo. Al comenzar cada uno de sus discursos presentando una visión del contexto externo, Viegas generó una perspectiva que no existía anteriormente en la concepción de seguridad en Brasil. Además, con el problema de la afirmación del nuevo ministerio entre los militares más o menos resuelto, la atención podría estar enfocada en las necesidades de defensa de Brasil más que en las batallas sobre aspectos domésticos. Por ejemplo, bajo estas circunstancias Viegas ha propuesto la construcción de un bote de patrulla para ser conjuntamente diseñado y construido por algunos países de la región. En el mismo sentido, Brasil ha ofrecido compartir con otros países amazónicos la información obtenida por el sistema de radar SIVAM.

Sin embargo, Viegas ha abogado también por «un abordaje cauteloso» sobre las iniciativas que apuntan a rediseñar los arreglos sobre la

seguridad regional. Viegas era consciente de que, por un lado, no era conveniente generar expectativas exageradas sobre la cooperación regional respecto a la seguridad. Por otro lado, buscaba evitar que las iniciativas subregionales para alcanzar acuerdos cooperativos sobre la seguridad fueran interpretadas de forma negativa por parte de Estados Unidos, por ejemplo, como desafiantes de la hegemonía estadounidense en la región. Y esto es algo que no interesa a las autoridades brasileñas justo en un momento en que Brasil está siendo percibido cada vez más como un problema para los intereses estadounidenses en varios foros internacionales.<sup>11</sup> No obstante, hay un problema con tal abordaje «cauteloso», pues «cautela» es un concepto muy subjetivo que admite muchas gradaciones y tal subjetivismo puede, en verdad, obstaculizar una participación más activa en la reorganización regional de la seguridad.

De todos modos, otras circunstancias acabarían por cambiar este cuadro. El 22 de octubre de 2004 Viegas pediría la dimisión después de una secuencia de equívocos en la que su liderazgo sobre las fuerzas armadas quedó en cuestión. El problema comenzó con una nota del comandante del ejército —hecha en respuesta a la publicación de fotos supuestamente del periodista Vladimir Herzog, poco antes de ser muerto en 1975, cuando era prisionero en el DOI-CODI de São Paulo—. <sup>12</sup> La nota del ejército era claramente elogiosa a los militares y justificaba la represión a los movimientos subversivos de izquierda. El presidente Lula determinó y el comandante del ejército divulgó una nueva nota en diferente tono. Con su liderazgo sobre los militares claramente puesto en cuestión, Viegas renunció y fue reemplazado por José de Alencar, vicepresidente de la República, que asumió el Ministerio de la Defensa.

Como era más o menos obvio, esta solución que fue inicialmente saludada con satisfacción por los militares sería desastrosa para la continuación de la institucionalización del Ministerio de la Defensa. Para muchos militares, tener al vicepresidente como ministro emprestaría al Ministerio de la Defensa el prestigio de la vicepresidencia. Todavía completamente absorbido por las actividades de la vicepresidencia, Alencar dedicaría un tiempo mínimo a las cuestiones relacionadas con la defensa. Además, como él mismo reconocería más tarde, su formación básicamente empresarial no le confería el perfil más adecuado para ser ministro de la Defensa, especialmente en las circunstancias de definición institucional necesarias a este ministerio tan nuevo cuanto sencillo para el fortalecimiento de la democracia brasileña. En marzo de 2005 también

estaba claro que Alencar tenía aspiraciones políticas más concretas y no exactamente compatibles con lo que le ofrecía un Ministerio de la Defensa lleno de sensibilidades políticas y demandas modernizantes pero vacío de presupuestos. Así, durante la especulación relativa a la próxima reforma ministerial de Lula —a fines de marzo de 2005— un nuevo cambio en la dirección del ministerio se volvió una fuerte probabilidad y la gestión de Alencar no será recordada por nada importante.

#### 4. Brasil y la guerra de Estados Unidos contra Irak

Otra posición importante adoptada por Brasil en la esfera de la seguridad internacional estuvo relacionada con la decisión de Estados Unidos de invadir Irak. Por ser un enfático y consistente defensor del multilateralismo, Brasil se posicionó inequívocamente en contra de la guerra. Mucho antes del comienzo de las hostilidades, el 12 de septiembre de 2002, Celso Lafer, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, declaró que «el uso de la fuerza internacional sólo es admisible una vez que todas las alternativas diplomáticas hayan sido agotadas. La fuerza sólo debe ser ejercida en acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y de manera consistente con las decisiones del Consejo de Seguridad. De lo contrario, la credibilidad de la Organización será dañada de un modo que no sólo dará lugar a la ilegitimidad, sino también a situaciones de estabilidad precaria y de corta estabilidad».

En el caso específico de Irak, Brasil sostuvo que la responsabilidad del Consejo de Seguridad es decidir las medidas necesarias para asegurar la completa implementación de una solución pertinente. El camino más general y amplio para calmar las tensiones y evitar riesgos imprevisibles de desestabilización es que el Consejo de Seguridad haga ejercicio de sus responsabilidades. El 8 de noviembre de 2002, Celso Lafer anunció que Brasil recibía con gusto la resolución unánime del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la cual se reclamaba el desarme de Irak, pero reafirmaba el compromiso de Brasil «con el multilateralismo como medio legítimo de abordar los asuntos que conciernen a la paz y seguridad internacional».<sup>13</sup> En marzo de 2003, en charlas con los legisladores brasileños, Celso Amorim, ministro de Relaciones Exteriores, explicó que Brasil «condenaba las prácticas irrespetuosas del gobierno ira-

quí» pero que también condenaba el ultimátum que el presidente George W. Bush había dado a Saddam Hussein. El ministro también informó que el presidente brasileño Lula da Silva había estado en contacto con líderes regionales e internacionales —incluyendo al Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan— intentando concebir una solución pacífica al conflicto. Brasil dejó en claro su oposición a la guerra, aprobándola solamente como último recurso y con el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cuando Estados Unidos inició sus operaciones militares en Irak, el presidente Lula presentó un comunicado lamentando la decisión y particularmente «el uso de la fuerza sin la expresa autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas». El ministro Celso Amorim, también lamentó el comienzo de las operaciones militares en Irak.<sup>14</sup>

## 5. Conclusión

Durante la mayor parte del siglo xx y particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, América Latina ha estado dentro del estratégico círculo de influencia de Estados Unidos. Sin embargo, en Suramérica los países vecinos de Brasil perciben a este país cada vez más como un líder natural en la subregión, algunas veces para ser desafiado, como Argentina hizo durante décadas, y a veces para cumplir un rol de apoyo, como lo fue para Uruguay durante los años de la guerra fría o lo es en la actualidad para la Venezuela de Chávez. En ocasiones, como durante la lucha contra la subversión comunista en la región, incluso Estados Unidos se apoyó en el liderazgo de Brasil en la subregión para impulsar sus intereses regionales. Es interesante notar que esta idea del liderazgo de Brasil en la subregión se originó más debido a supuestos geopolíticos que a un interés brasileño específicamente manifiesto por asumir este rol.

Estos supuestos geopolíticos se originaron a raíz de la idea de que un país de tal tamaño, población y posición geográfica, y que se encuentra entre las diez economías más desarrolladas del mundo, también debería desempeñar un rol importante en el ámbito de la seguridad. Más importante aún, las expectativas sobre el liderazgo de Brasil en la subregión surgieron de la necesidad de contar con cierta coordinación de los intere-

ses subregionales capaz de definir alguna identidad subregional y varias estrategias *vis-à-vis* ante la presencia arrolladora de Estados Unidos en el sistema estratégico regional.

Durante la guerra fría, Brasil emergió como un sublíder potencial en el Cono Sur, aceptado por Uruguay y Paraguay, pero no por Argentina. Aunque con cierto resquemor, fue aceptado también por Chile, país que estaba interesado en nivelar su propio estancamiento estratégico en sus disputas con Argentina. La influencia brasileña en la región andina fue menos evidente. Pero durante los ochenta, la preocupación de Brasil respecto a la protección del Amazonas brasileño hacia el norte del río Amazonas motivó iniciativas diplomáticas dirigidas a Surinam, entonces bajo la cuestionable administración de Desirée Bouterse. Por último, la percepción estratégica de Brasil sobre la importancia del Atlántico Sur incrementó el interés brasileño por mantener fuertes lazos con los países de habla portuguesa de África.

Sin embargo, hacia fines de los ochenta se hizo evidente que Brasil había perdido su identidad estratégica en la región. Al sufrir problemas económicos graves y al luchar por redefinir su democracia, Brasil pudo haber perdido algo de espacio estratégico regional. No obstante, este fue curiosamente un momento en el cual el mundo entero sentía los golpes de la caída de la Unión Soviética y todas las fuerzas estratégicas estaban en desorden.

Mientras que el mundo posterior a la guerra fría parecía estar tomando una forma estratégica, los ataques terroristas del 11 de septiembre —y especialmente la reacción de Estados Unidos a estos ataques— pusieron una pausa en la reestructuración del paisaje estratégico regional. En estas circunstancias, el reciente interés brasileño por tener un rol más activo dentro del ambiente estratégico puede ser positivo. Dentro de la esfera multilateral, y después de sus más recientes progresos respecto a los regímenes de no proliferación, la posición usualmente neutra de Brasil en cuanto a los problemas de seguridad internacional generó admiración y respeto. Dentro de las esferas regionales, la empatía brasileña con las preocupaciones sobre la seguridad de países de la región ha asegurado a Brasil una importante función con relación a las iniciativas para modificar el sistema existente.

En este sentido, Brasil ha demostrado ejecutar un abordaje consistente basado en una perspectiva singular respecto a asuntos de seguridad regional. El aspecto más peculiar de esta perspectiva ha sido una recep-

ción cautelosa de los proyectos interesados en promover la cooperación en la seguridad regional. Los brasileños no han acogido inmediatamente o con total entusiasmo las iniciativas para reformar los acuerdos existentes sobre la seguridad regional, los cuales en cierto sentido han servido para nivelar la enorme influencia que Estados Unidos ejerce sobre los temas de seguridad regional, contribuyendo a dar legitimidad a los acuerdos resultantes. Aunque por otra parte, la perspectiva brasileña sobre temas de seguridad, y particularmente su falta de entusiasmo por desempeñar un rol de liderazgo más activo, han socavado las iniciativas que apuntan a modernizar los existentes acuerdos colectivos sobre la seguridad en el hemisferio.

En los últimos tiempos Brasil parece estar interesado en asumir finalmente un rol más protagónico en América del Sur. Por ejemplo, tuvo una respuesta rápida a los ataques terroristas del 11 de septiembre. También actuó de inmediato durante el golpe de estado de Venezuela en 2002 y ayudó a prevenir crisis en Paraguay y Uruguay. La posición de principios de Brasil en cuanto a la confrontación en Irak ha sido justificada por los hechos; después de todo, no se han encontrado armas de destrucción masiva. Por último, la decisión de Brasil de participar en el 2004, y con un rol importante, de las misiones de paz de las Naciones Unidas en Haití es una clara muestra de interés. Es también importante señalar que Brasil ha estado utilizando lo que usualmente se define como poder blando (*soft power*) para impulsar sus intereses. Por ejemplo, ofreció organizar en Haití un partido de fútbol con su selección nacional ganadora de la Copa del Mundo, y las entradas para el partido serían en la forma de deposición de las armas.

Si este interés brasileño en aceptar finalmente su supuesto liderazgo en la subregión continúa, podría ser beneficioso para la región. Podría ayudar a propulsar la rezagada modernización de las organizaciones de seguridad regional, y también para nivelar y filtrar la proyección de los generalmente arrolladores intereses estratégicos de Estados Unidos. Y más importante aún, podría crear mejores canales de comunicación entre Estados Unidos y América Latina.

Pero también podría ser desastroso para toda la región si los tomadores de decisión estadounidenses consideran que estas iniciativas brasileñas son una amenaza a sus intereses estratégicos en la región. Al contrario, Estados Unidos deberían motivar y ayudar a reforzar este nuevo liderazgo. Como mínimo Brasil ha sido un modelo de democracia y no

proliferación, así como se constituye cada vez más en un buen jugador en cuanto a calmar los problemas regionales.

Finalmente, es imposible no darse cuenta de que cuando se trata de defensa o seguridad regional, Brasil no es necesariamente un modelo de consistencia estratégica. Desacuerdos domésticos con relación a la importancia y consecuentemente la prioridad que se debe consignar a defensa regional o global siempre pueden promover el cambio de interés y de apetito en participar en los juegos estratégicos regionales o globales.

## Notas

1. Véase Luis Bitencourt, «Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective», *Shaping the Regional Security Environment in Latin America*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, Carlisle, PA, julio de 2003.

2. Un ejemplo es el interés de Brasil por tener un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; esto ha sido una ambición relativamente vieja de Brasil, pero sólo recientemente se ha traducido en un interés manifiesto, incluso haciendo *lobby* para lograr el apoyo de otras naciones. Brasil también tuvo una posición activa en contra de la decisión de Estados Unidos de invadir Irak. Así también, en este sentido se puede incluir la decisión de ser anfitrión de la IV Conferencia Ministerial de Defensa de las Américas (Defense Ministerial Conference of the Americas Defense) (Manaus, 16 a 21 de octubre de 2000), de la Reunión de Ministros de Defensa de Suramérica (Río de Janeiro, 24 a 27 de abril de 2003), así como la decisión de mandar 1.200 soldados a Haití (junio de 2004), como parte de la misión de paz de las Naciones Unidas. El vigoroso liderazgo de Brasil en las negociaciones comerciales —por ejemplo, cuando encabezó un grupo de 22 países en desarrollo durante la conferencia de la Organización Mundial de Comercio de 2004 en Cancún, en oposición a Estados Unidos y la Unión Europea— es también un caso, aunque no relacionado con la seguridad, de la presencia más activa de Brasil en el mundo.

3. Recientemente Brasil demostró en dos ocasiones un claro cambio en su perspectiva tradicional sobre temas de seguridad. En enero de 2003 se unió activamente a Estados Unidos para participar en la organización del Grupo de Amigos de Venezuela, la cual apuntaba a romper con el delicado conflicto político en ese país. Y el 12 de febrero de 2003 apoyó la posición de Francia, Rusia y Alemania favoreciendo una solución pacífica a la crisis con Irak.

4. Por ejemplo, el Amazonas es la única región de Brasil específicamente mencionada como un objetivo de defensa en la política de defensa de Brasil. Véase Luis Bitencourt, «The Importance of the Amazon Basin in Brazil's Evolving Security Agenda», en Joseph S. Tulchin y Heather Golding, eds., *Environment and Security in the Amazon Basin*, Woodrow Wilson Center, Washington, DC, 2002.

5. En 1990, el presidente Fernando Collor de Mello desmanteló este Consejo, transfiriendo algunas de sus funciones a la Secretaría para Asuntos Estratégicos, la cual el presidente Fernando Henrique Cardoso también eliminaría en 1999, al inicio de su segundo término en el gobierno. Es interesante que la reorganización llevada a cabo por Cardoso hizo que su gabinete sea más similar y en cierta medida más poderoso que el de la dictadura militar. El general Alberto Cardoso, su jefe de Gabinete de Seguridad Institucional, estaba a cargo de la inteligencia estratégica, coordinaba la lucha contra el narcotráfico y el plan anti-violencia, además de ser el Secretario del Consejo de Defensa de Brasil. En suma, controlaba las actividades del SNI (Servicio Nacional de Inteligencia de los militares) y la SG/CSN.

6. La «doctrina de seguridad nacional» fue un cuerpo doctrinario desarrollado por la Escola Superior de Guerra (ESG-Escuela Superior de Guerra), la cual ejercía una influencia extraordinaria durante la dictadura militar (1964-1984). La «doctrina de seguridad nacional» proveyó a los militares de una explicación consistente respecto a su intervención en temas políticos, con una ideología anticomunista, con un modelo de toma de decisiones y una organización general para el aparato de Estado. A pesar del fin del régimen militar en 1984 y de su subsiguiente alejamiento del proceso político, el control civil sobre los temas de seguridad nacional sólo comenzaría a tomar forma pasados diez años, con el surgimiento de la política de defensa de 1996 y la creación del Ministerio de Defensa en 1998.

7. Además de la modernización de los Pelotones de Frontera existentes y de la creación de algunos nuevos, el ejército construyó cuarteles generales para el 5.º Batallón Especial de Frontera en São Gabriel da Cachoeira, Amazonas, y para la 1.ª Brigada de Infantería de la Jungla en Boa Vista, Roraima. La 16.ª Brigada de Infantería Motorizada fue transferida desde Santo Angelo, Rio Grande do Sul, a Tefé, Amazonas, para convertirse en la 16.ª Brigada de Infantería de la Jungla. Y se creó en Boa Vista, Roraima, el 33.º Grupo de Artillería de Campaña de la Jungla. De 6.000 hombres apostados en el Amazonas hasta 1990, el ejército tiene actualmente 20.000 distribuidos en 62 localizaciones en el Amazonas, y este número se planea agrandar a 26.000.

8. Durante la dictadura militar (1964-1984), la «seguridad nacional» brasileña se organizó a través de un documento secreto, el «Concepto Estratégico Nacional», que fue la base para la planificación militar y lo consolidó el Secretariado General del Consejo Nacional de Seguridad (SG/CSN).

9. Se ha informado que Argentina tiene interés en avanzar sobre iniciativas de defensa conjunta dentro del contexto del Mercosur. Para un buen análisis sobre el origen de tal interés, véase Shiguenoli Myiamoto, «O Mercosul e a Segurança Regional: Uma Agenda Comum?», *SciELO, São Paulo em Perspectiva*, vol. 16, n.º 1, enero/marzo de 2002.

10. El anterior ministro de Defensa, Geraldo Magela Quintão, patrocinó una serie de reuniones que apuntaban a definir los «nuevos paradigmas sobre la seguridad brasileña», pero se detuvo justo antes de organizar una conferencia final que hubiera propuesto estos nuevos paradigmas. El ministro Viegas ha estado promoviendo una ronda de debates para examinar la evolución de la estrategia brasileña pensando en Itaipava, Río de Janeiro.

Otro aspecto aún no contemplado en este capítulo, es el delicado rol del ministro de Defensa *vis-à-vis* con algunas presiones «provenientes del pasado». Por otro lado, el ministro debe demostrar un liderazgo inequívoco sobre los militares. Asimismo, debe administrar las presiones para «abrir los archivos» de la época de la dictadura militar, los cuales revelarían casos de tortura y violencia perpetrada por los militares. Este es aún un tema muy sensible asomando fuertemente en su menú político.

11. Hacia mediados de 2004 era posible ver que había diferentes niveles de negociaciones comerciales que estaban estancados. En todos estos niveles Brasil ha asumido un rol de liderazgo activo entre países en desarrollo y, en general, en oposición a los intereses comerciales de Estados Unidos. Durante la reunión de la Organización Mundial de Comercio de 2003 en Cancún, Brasil tuvo un rol activo dentro del grupo de 22 países que enérgicamente se oponían al interés de Estados Unidos y la Unión Europea por mantener sus respectivas políticas de subsidios agrícolas. Durante 2003 y 2004, quedó claro que el plazo de enero de 2005 para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) era inalcanzable, principalmente debido a las dificultades para reconciliar las posiciones de Brasil (que lidera a los países del Mercosur) y Estados Unidos. En julio de 2004, la Organización Mundial de Comercio se hizo eco de una queja presentada por Brasil y condenó la política de Estados Unidos de beneficiar sus exportaciones de algodón.

12. DOI-CODI era el Departamento de Orden Interno/Centro de Operaciones de Defensa Interna, organización militar clave en el combate contra la subversión durante la dictadura militar. Poco tiempo después de la publicación de las fotos, el periódico *Correio Braziliense* publicaba una corrección de su artículo anterior reconociendo que las fotos publicadas no eran de Herzog, pero el daño político contra Viegas estaba hecho.

13. Comunicado de Prensa n.º 129/2002, 12 de noviembre de 2002, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil el 8 de noviembre de 2002.

14. «El gobierno brasileño lamenta profundamente que hayan comenzado las operaciones militares en Irak y que no se continuase con los esfuerzos por buscar una solución pacífica para el desarme de Irak dentro del ámbito de la Carta de las Naciones Unidas y de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en conformidad con los deseos de los jefes de Estado, los Parlamentos y las sociedades civiles de países en todos los continentes. Lamentando profundamente el sufrimiento que las incursiones militares producirán sobre civiles inocentes, el gobierno brasileño llama a respetar las reglas impuestas por las leyes humanitarias internacionales, particularmente respecto a la protección de las poblaciones civiles, el trato a los prisioneros de guerra y la protección de los derechos de las víctimas de conflictos armados. El gobierno brasileño hace una súplica por la paz y el cese de las hostilidades, exhortando a que sea preservada la integridad territorial de Irak». Embajada de Brasil en Washington, 20 de marzo de 2003.



---

## La seguridad humana como síndrome y programa. Cómo afrontar la convergencia de agendas y de compromisos entre paz, seguridad y desarrollo en las esferas científica, política y programática

*Rafael Grasa<sup>1</sup>*

Este capítulo, enmarcado en el análisis de los riesgos y amenazas globales de naturaleza no exclusivamente militar, pretende pasar revista a los pros y contras de las respuestas europea y latinoamericana a esos riesgos y amenazas. Más concretamente, pretende abogar por un uso limitado, no exageradamente amplio, de la noción de seguridad humana al considerarla un síndrome, es decir un conjunto de síntomas (una convergencia de agendas y compromisos entre tres conceptos y tareas que subyacen a todas las relaciones internacionales y en particular a las relaciones Norte-Sur) y un programa. Para ello, empero, conviene limitar el significado de la noción de «seguridad humana» y proponer una forma de afrontar la convergencia de agendas y de compromisos en las esferas científica, política y programática.

El texto se divide en cinco apartados: un catálogo de problemas y una tesis inicial, que caracterizan los usos de la expresión seguridad humana como síndrome y como programa. Posteriormente se reconstruye el estado de la cuestión, prestando atención a la naturaleza de los conflictos armados a partir de los años noventa y su impacto en la agenda de investigación y en la política (apartado dos), a los cambios en la concepción y práctica del desarrollo que se han dado en denominar «desarrollo humano» (apartado tres) y, ya más en concreto a la convergencia de agendas y compromisos en términos de análisis y resolución de conflictos, construcción de la paz y cooperación para el desarrollo (apartado cuatro). Finalmente, el apartado quinto y conclusivo resume los pros y contras, para Europa y América Latina, de la ampliación y convergencia de la agenda y cómo restringir y hacer operativa la expresión, es decir, convertirla en concepto.

## 1. Un catálogo de problemas y una tesis inicial

Antes del 11 de septiembre de 2001 ya era posible singularizar un catálogo de problemas, digamos de amenazas y riesgos a la seguridad global de naturaleza no estrictamente militar o, al menos, no sólo militar. Ese catálogo, por lo demás, era y es en buena medida compartido y puede, sin ánimo de exhaustividad, resumirse así:

- a) cambios, de intensidad desigual, en la definición de los riesgos/amenazas, referentes, dimensiones e instrumentos de seguridad, con una concepción multidimensional de la seguridad.
- b) Cambios en la naturaleza y localización de la conflictividad armada y de las amenazas «duras», en términos militares.
- c) Difuminación creciente de la separación entre seguridad interna y la seguridad externa y, por ende, un cambio notorio del interés y definición de la seguridad nacional.
- d) Creciente superposición de agendas y peligro de «securitización» de la agenda de desarrollo, en particular en América Latina, que agrava el debate sobre el nuevo papel de las fuerzas armadas.
- e) Contradicciones e incoherencias entre los usos científicos, políticos, y programáticos de la seguridad, así como escasa operatividad de algunas de las propuestas,
- f) Impacto de los escenarios globales en la agenda europea y latinoamericana de seguridad: 1) mayor demanda de coordinación de las políticas nacionales, regionales e internacionales/globales y 2) necesidad de mayor coherencia y coordinación entre agentes (diferentes actores de las administraciones, civil y militar, gubernamentales y no gubernamentales).

Todo ello supone un importante reto tanto para el *policymaking* como para el análisis científico, un reto al que se suele aludir empleando la expresión «seguridad humana». Y he escrito expresión y no concepto conscientemente porque «seguridad humana» no es en sí mismo un concepto. En mi opinión, la expresión «seguridad humana» se ha usado a la vez como un síndrome (conjunto de síntomas que expresan otras cosas) y como una estrategia o proyecto estratégico que hay que seguir. Síndrome y proyecto permiten, empero, seguir ciertas restricciones, pensar en la construcción y operacionalización de un concepto y de un programa. Veámoslo por partes.

En tanto que síndrome, expresa el fin de un largo silencio, fruto de una evolución: paz y seguridad cuentan realmente en el debate teórico, político y público a partir de los años noventa. Históricamente, ni el concepto de paz ni el de seguridad, pese a la centralidad de este último, fueron a partir de 1945 protagonistas del debate: los parámetros mentales y sistémicos posteriores a la Segunda Guerra Mundial son rígidos, el pensamiento está dominado por los enfoques anglosajones más convencionales —los estudios estratégicos— y quienes abordan los problemas de la seguridad desde una óptica alternativa (*peace research*, por ejemplo) usan, por devoción u obligación, otros conceptos, como paz o conflictos. No obstante, a partir de los años setenta y ochenta esos enfoques alternativos reclaman seguridad para objetos o referentes que no son sólo los Estados. Con el fin de la era bipolar, la seguridad se convierte en un término central en los discursos de la política nacional, de las organizaciones internacionales, de las ciencias sociales e incluso del activismo/movimientos por la paz y el desarme, a lo que no es ajeno, como veremos, el cambio radical de la naturaleza de la conflictividad armada y la existencia —en la parte más rica del planeta— de una paz prolongada. En suma, la expresión seguridad humana expresa cambios muy significativos en la concepción de la paz y de la seguridad, así como en la naturaleza de la conflictividad armada, que dan a la seguridad, entendida como proceso multidimensional centrado en gran medida en las personas, un papel capital en el debate político interno e internacional de la posguerra fría.

Pero, en segundo lugar, «seguridad humana» puede entenderse también en sentido programático como un proyecto estratégico que pretende fusionar y/o interrelacionar tres agendas, con los diversos problemas que ello conlleva: a) la de la investigación para la paz y la resolución y transformación de conflictos, b) la de los estudios y la práctica sobre el desarrollo y la cooperación para el desarrollo y c) la de la lucha por los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno.

Naturalmente, y para concluir, puede convertirse en un concepto, pero para ello debe precisarse su significado, restringirse y, posteriormente, operacionalizarse, lo que permitirá a su vez establecer prioridades en la consecución de las finalidades y objetivos que busca.

Por ello, y dadas las limitaciones de espacio, voy a dejar de lado la evolución concreta de la expresión desde su creación por el PNUD en 1994, los primeros intentos de operacionalización, los debates en el campo de la salud y de la ciencia política de la mano de Gray King o Christopher Mu-

rray, el uso explícito por parte de países como Japón, Canadá o algunos escandinavos, e incluso los diversos trabajos surgidos de la Comisión sobre Seguridad Humana, presidida por Amartya Sen y Sadako Ogata, incluyendo algunos del propio Sen y el Informe Final de 2003, titulado *Human Security Now*. La bibliografía incluida al final del texto recuerda esos debates y desarrollo. Sólo en el apartado final aludiré a dos concepciones en disputa, la amplia defendida por la Comisión sobre Seguridad Humana y Japón, y la más restringida impulsada por el Center on Human Security y Canadá.

Pero ahora ocupémonos de trazar el diagnóstico, el estado de la cuestión que ha hecho de la expresión seguridad humana un síndrome. Este diagnóstico y estado de la cuestión se presenta mediante tres grandes apartados, que coinciden con los tres grandes factores causales del fenómeno analizado, la construcción de la seguridad humana entendida como síndrome:

- 1) La naturaleza de los conflictos armados a partir de los años noventa y su impacto en la agenda de investigación y en la agenda política.
- 2) Los cambios en la concepción y práctica del desarrollo.
- 3) La convergencia de agendas y compromisos en términos de análisis y resolución de conflictos, construcción de la paz y cooperación para el desarrollo.

## 2. La naturaleza de los conflictos armados a partir de los años noventa: cómputo, ocurrencias, localizaciones y tendencias

El análisis de las tendencias de los conflictos armados realmente acacidos en la posguerra fría presenta un problema inicial: qué fuente de datos o registro hay que emplear. Además de las fuentes ya clásicas del Proyecto Correlates of War, o de anuarios como el del SIPRI, de registros más especializados como los relativos a minorías o grupos etnopolíticos (el Programa Minorities at Risk a cargo de Ted Gurr), desde 1996 contamos con una fuente adicional, cada vez más utilizada: la que realiza el Departamento de Peace and Conflict Research de la Universidad de Uppsala, coordinado por Wallensteen y Sollenberg, y que publica anualmente el *Journal of Peace Research*, con los datos del último año contextualizados junto a los resultados de los nueve años anteriores, es decir, inser-

tos en una serie de diez años. Por otro lado, también se usa frecuentemente el registro de Dan Smith en el *Atlas of War*, un texto actualizado varias veces desde los años ochenta en que se publicó originalmente y que en el año 2001 se adaptó para un texto muy influyente, el Manual «en línea» de la Berghof Foundation (*Berghof Handbook for Conflict Resolution*).

El principal problema al que debe enfrentarse cada registro, dejando de lado la búsqueda de datos para cada conflicto, es la categorización de qué se entiende por guerra o conflicto armado, un prerequisite para la inclusión y la ubicación en una u otra categoría. Las dificultades de esa categorización, desde una óptica comparativa, tienen que ver con dos asuntos nada baladíes:

- a) qué se debe entender por guerra o conflicto desde el punto de vista de los actores (como ya hemos visto, no es necesario que todos sean Estados reconocidos, pero suele considerarse que al menos uno de ellos, en enfrentamientos diádicos, debe serlo) y
- b) el número mínimo de bajas por año que hay que considerar para entrar y/o permanecer en el registro.

El registro de Uppsala parte de la idea de que para considerar un enfrentamiento conflicto armado e incluirlo en el registro debe haber al menos un Estado implicado y que el umbral para la inclusión en cuanto al número de víctimas mortales es de 25 al año. Por su parte, Dan Smith usa un registro que, a grandes rasgos, coincide con el de Uppsala, pero que se diferencia en dos puntos: a) no usa el criterio de que al menos un Estado reconocido sea parte del conflicto y b) si bien usa el criterio de 25 bajas mortales, el total anual lo ubica en un contexto de un total de varios cientos de muertos, sin mayor precisión, en virtud —según afirma— de lo impreciso de los datos disponibles.

Dicho de otra forma, ambos ejercicios coinciden a grandes rasgos, pero difieren notoriamente en los detalles. De ahí que nos inclinemos por el de Smith.

### *Los datos agregados: ocurrencias y localizaciones*

Si usamos los datos de Smith desde 1990 hasta principios de la década de 2000, *de un modo general y sin entrar por tanto en los conflictos concretos*, se puede concluir que

1. El total de conflictos armados anuales aumentó rápidamente en los primeros años de la década, llegando al máximo en 1992, para descender luego (con la excepción de 1994), hasta alcanzar en 1999 la cifra anterior, la de 1989. A partir de ahí, la cifra no varía mucho, con algunas ocurrencias arriba o abajo.
2. Por zonas geográficas, la única que claramente muestra un saldo siempre positivo, de descenso continuado de las ocurrencias en la posguerra fría, es América Latina, razón por lo que el punto máximo para la región se alcanza en 1990. El norte de África y Oriente Medio, África subsahariana y Asia-Pacífico tienen una cifra de conflictos armados ligeramente inferior en 1999 que en 1989, lo que supone una mejora, pero con oscilaciones muy importantes, en particular en el caso del África subsahariana, frente a la estabilidad (hasta 1998) de la zona del norte de África y Oriente Medio. Esa oscilación se manifiesta de forma diferente en cada región entre 1990 y 1995.
3. Desde un punto de vista más analítico, causal, parece claro que el incremento de los primeros años de los noventa —con recidivas en el 2000— está muy relacionado con la proliferación de nuevos conflictos armados en Europa, en un sentido amplio (incluyendo Cáucaso, Rusia y Turquía), hasta el punto de que esos años y la zona suponen no menos de dos tercios del incremento anual.
4. Sea como fuere, el descenso del global de conflictos armados a partir de 1992 se debe particularmente, al menos hasta el espectacular descenso entre 1997 y 1998 (de 57 a 49, con la reducción más sustantiva en la zona de Asia-Pacífico), a los cambios en el continente europeo.
5. En cuanto al tipo de conflictos, fijándonos sólo en los conflictos armados de los años 1990 a 1999, los datos son concluyentes: según los datos de SEIT (que considera un número de conflictos armados no internos superior a los registros de Uppsala), encontramos 118 ocurrencias (en, obviamente, un número de localizaciones más reducido), que se distribuyen así: 100 han sido primariamente guerras civiles; 2, esencialmente civiles; 5 guerras de independencia; 10 interestatales y una transnacional (República Democrática del Congo, antiguo Zaire, de 1998 al 2000). Sin ninguna duda, pues, queda claro que la tendencia ya detectada desde finales de los años setenta está totalmente consolidada: el conflicto armado interestatal, la guerra por excelencia que había motivado la progresiva creación de mecanismos de intervención y gestión de la sociedad internacional, pasa a ser poco habi-

tual, frente a nuevos tipos de conflictos armados, nuevos al menos en cuanto a su ocurrencia cuantitativa.

### Análisis de los datos desagregados: qué muestran los conflictos armados concretos

Si uno presta atención a los conflictos reales, buscando semejanzas y diferencias, se puede destacar lo siguiente:

6. Muchos de los conflictos de los años noventa son antiguos. Por ejemplo, más del 65% de los conflictos armados activos en el año 2000 tenían más de cinco años de antigüedad y el 30% de ellos tenía al menos veinte años. Dicho de otra forma, se trata de conflictos sociales prolongados (*protracted*, de acuerdo con la terminología popularizada por Edward Azar), que por diferentes razones han demostrado ser muy difíciles de resolver, o al menos de finalizar en sus fases armadas virulentas con probabilidad de recurrencia cercana a cero.
7. Y ello al menos por tres razones, no excluyentes:
  - a) el carácter predominantemente social de las motivaciones de esos conflictos, en su mayoría de tipo interno;
  - b) la debilidad relativa de las fuerzas insurgentes, por un lado, y a menudo también del Estado y/o gobierno al que dichas fuerzas combaten, por lo que puede hablarse de Estados débiles, debilitados, fallidos o en bancarrota (algunos han hablado, como rasgo estructural, de cuasiestados), algo que también puede predicarse de los restantes actores políticos en armas (guerrillas, movimientos etnopolíticos, es decir, las fuerzas antagonistas);
  - c) la propia debilidad de los arreglos o acuerdos de paz —e incluso de alto el fuego— que, pese a contar a menudo con el apoyo explícito de organizaciones internacionales, no suelen contar con mecanismos de resolución de controversias para su aplicación o de mecanismos de verificación y cumplimiento (el caso del Sáhara es, por ejemplo, paradigmático) o, por depender en gran medida en su aplicación de los detalles y acuerdos posteriores (el caso de Oslo I y Oslo II en el conflicto árabo-palestino-israelí es al respecto paradigmático).

8. Muchos de los conflictos armados iniciados a finales de los años ochenta o a principios de los noventa, por ejemplo en Europa, no se han solucionado o resuelto definitivamente. Están en fase de inactividad merced a un alto el fuego o incluso algún acuerdo de paz. Algo parecido, aunque con menor fuerza, puede sostenerse acerca de algunos conflictos en otras zonas geográficas.
9. En ese sentido, conviene recordar que menudean los ejemplos en las dos décadas anteriores de conflictos que han vuelto a la fase de actividad armada después de un alto el fuego o incluso tras la firma de acuerdos de paz: Angola, Burundi, Camboya, Chechenia, Croacia, Eritrea y Etiopía, Filipinas, Kosovo, Liberia, República Democrática del Congo, Ruanda, Sierra Leona o Sri Lanka, por ejemplo. Además, en algunos casos la reanudación de las hostilidades ha ido acompañada de un recrudecimiento de los combates, con mayores dosis de violencia en los enfrentamientos, en particular sobre la población civil.
10. De las constataciones anteriores se derivan al menos dos preguntas o grandes temas de la agenda de investigación aplicada:
  - a) Es necesario explicar por qué se reanudan las hostilidades. El análisis de los casos de los años noventa permite singularizar al menos cuatro causas potenciales, no excluyentes:
    - 1) la falta de sinceridad o de buena voluntad de algunas o todas las partes;
    - 2) el desacuerdo acerca del proceso de implementación del acuerdo, a menudo alimentado incluso desde el exterior, algo que puede derivar bien de un incumplimiento real del mismo, bien del hecho de que los resultados de las primeras fases de su aplicación no eran los esperados por una o todas las partes (por ejemplo, expectativas frustradas de victoria electoral, como en el caso de UNITA) o, por último y simplemente, porque la aceptación del acuerdo había sido, al menos internamente, condicional;
    - 3) por la progresiva lucha interna, desacuerdo e incluso fractura de una o ambas partes, un proceso que suele alimentar justamente la proximidad de la paz, que hace aflorar las tensiones y divergencias, con el agravante de que el elemento federador

o cohesionador que suponía la guerra ha desaparecido (los casos de Israel/Palestina e Irlanda muestran que la disidencia y fragmentación pueden darse en todos los antagonistas);

- 4) la permanencia de las razones profundas del conflicto, sin olvidar los problemas de relación e interacción entre las partes, razones que, a veces, persisten prácticamente intactas tres o cinco años después del inicio de aplicación de los acuerdos de paz (el caso de Dayton y la situación en Bosnia-Herzegovina constituye un buen ejemplo).

De ello se derivarán recomendaciones para las políticas de cooperación, seguridad y política exterior.

- b) Es necesario, en cualquier caso, saber, para aquilatar el impacto real de la conflictividad armada reciente en la agenda de la cooperación para el desarrollo y la construcción de la paz, si existen o no rasgos distintivos de la conflictividad armada de la posguerra fría con tendencias más largas. En suma, como veremos a continuación, comparar los rasgos de la conflictividad armada actual con la anterior.

*Agenda de investigación aplicada: rasgos definitorios de la conflictividad armada de 1945 a la década del 2000 y el hecho distintivo de la posguerra fría*

No obstante, podría decirse que esos cambios son relativamente recientes o, por el contrario, que sólo muestran rasgos o tendencias propios del sistema de la guerra fría. De ahí que convenga comparar el hecho distintivo de la conflictividad armada de la posguerra fría partiendo de la hipótesis de la existencia de rasgos de cambio y de continuidad entre la fase actual y lo que revelan sesenta años de conflictividad armada tras la Segunda Guerra Mundial.

11. Concretamente, podemos resumir la conflictividad armada desde 1945, desde la óptica del análisis de los conflictos y de los procesos de intervención y resolución, señalando los siguientes rasgos (enumerados mediante letras consecutivas del alfabeto), susceptibles de

análisis y debate más detallado. En cada uno de ellos se señalan las eventuales variaciones perceptibles en los últimos doce-quinze años:

- a) Todos los conflictos armados han sido *multicausales*, aunque en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante. Los factores predominantes son, por lo general, bien *territoriales* bien *políticos*. En los años noventa y principios del 2000 observamos una mayor presencia de factores políticos y un claro descenso de los factores territoriales: cuando estos últimos están presentes, suelen estar subordinados a factores políticos.
- b) La ubicación geográfica de los conflictos ha sido *variada y oscilatoria*, aunque hasta 1990 merece destacarse la continuada presencia en alto grado en Asia y la escasa presencia, en tanto que conflicto armado, en Europa. En los años noventa o en 2000, lo característico es la reaparición del continente europeo como escenario importante de conflictividad armada y la redistribución en el Sur, en particular su incremento en África y su descenso nítido y claro en América Latina.
- c) Por otro lado, encontramos, siguiendo con la ubicación geográfica, *una zona de paz*, clara y nítida, formada por unos 50 o 60 países, que no han tenido prácticamente guerra alguna desde 1945 (aunque algunos de ellos han practicado intervenciones en otros países), y que parece muy improbable que la tengan en un futuro. La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y fuerte vinculación económica entre ellos, tanto que probablemente si no recurren a la guerra a pesar de tener divergencias muy fuertes es porque incluso el vencedor saldría perdiendo, dada la interpenetración económica existente.

Pero existe también una *zona de turbulencia* o conflictividad violenta alta, la zona Sur, en la que suelen darse tres características, sin establecer necesariamente relación de causalidad entre ellas y entre las mismas y la conflictividad violenta: a) sistemas democráticos dudosos, lo que algunos politólogos denominan «democracias inciertas», es decir, países con grandes carencias democráticas incluso en el sentido más formal de la palabra democracia; b) economías enormemente frágiles; y c) porcentajes

significativos en muchos casos de población con fuerte componente de fractura étnico-cultural.

- d) Si bien en los años previos a 1990 podemos encontrar algún conflicto armado en buena medida catalogable como Norte-Sur fuera de las guerras de liberación colonial, aunque casi siempre entretenerado o fagocitado por el enfrentamiento Este-Oeste, eso resulta prácticamente imposible en los años noventa. Podemos decir, pues, que *la conflictividad armada de los años noventa y el 2000 es básicamente Sur o Sur-Sur* (es decir, el Sur es el escenario de ubicación los conflictos armados). Ni siquiera las intervenciones armadas derivadas del 11 de septiembre de 2001 (Afganistán, Irak) podrían calificarse de conflictos armados Norte-Sur.
- e) Ya desde mediados de los años setenta aparece una clara tendencia, visible tanto en la ubicación geográfica y fronteriza y en el número de víctimas, a que los conflictos armados sean básicamente *internos*, con una clara disminución de los conflictos interestatales. Los años noventa han visto agudizarse esa tendencia, hasta el punto de que entre un 90 y un 95% de los conflictos armados, según el registro que se use, es de tipo interno. Se ha hablado concretamente de la época de las «guerras pequeñas» (Singer, Zartman, Bloomfield), «guerras de tercer tipo o de guerrillas» (Rice), o de las «guerras no clausewitzianas» o de «nuevo tipo» (Kaldor, Holsti). Conviene también recordar que en muchos de estos conflictos, así como en algunos de los Norte-Norte de tipo armado, se observa también un claro componente de enfrentamiento cultural, civilizatorio, sin que ello suponga aceptar la tesis de Huntington.
- f) La tendencia creciente a que las víctimas de los conflictos armados sean cada vez más personas de la población civil. Además, dichos conflictos suelen provocar un fuerte movimiento de población, refugiados y desplazados. Eso fue así en los años cincuenta y sesenta y, sobre todo, lo es a partir de los años noventa y sigue presente, aunque con menos fuerza, en 2000. Actualmente, tanto entre las víctimas como entre los refugiados y desplazados existe una mayoría de mujeres y niños. Esto representa un cambio fundamental, que ha afectado fuertemente en los últimos años a Europa, que desde finales de los años cincuenta y principios de los años sesenta (cuando se acabó de reacomodar a todas

las personas desplazadas merced a los movimientos de población producto de la Segunda Guerra Mundial), no había tenido la necesidad de establecer mecanismos de regulación internacional de refugiados.

- g) Pese a la carrera de armamentos sofisticados, con clara incidencia en el Sur, que observamos desde los años cincuenta y con claro impacto en la militarización parcial de la economía de muchos países, desde mediados de los años setenta la mayor parte de las víctimas las causan armas «menores», poco sofisticadas: fusiles, rifles, armas de repetición, pequeños obuses, minas y granadas y misiles de corto alcance, justamente el tipo de armamento sobre el que existen menos acuerdos de limitación y control. Los años noventa han incrementado notoriamente, habida cuenta del tipo de conflictos, esa tendencia, pese al éxito que supone el tratado de Ottawa relativo a las minas antipersona.
- h) En lo relativo a mecanismos para prevenir, regular/gestionar y no digamos resolver conflictos, se puede afirmar que hasta el presente los que existen son pocos, básicamente concebidos para las guerras interestatales, y que se han usado insuficientemente, tarde y, por lo general, mal.

Eso puede afirmarse tanto global, internacional (Naciones Unidas), como regionalmente, pese a la existencia ya desde hace años en Europa y África de mecanismos de alerta temprana, gestión de crisis y prevención de conflictos violentos de tipo regional y subregional.

Para decirlo crudamente, los artículos 43 a 47 de la Carta de las Naciones Unidas (capítulo VII), los que permiten el uso de la fuerza de forma colectiva, nunca han sido usados.

Durante los años noventa se ha hablado mucho de la acción preventiva, e incluso se ha «reinventado» el capítulo VI de la Carta (aludo en buena parte al «Programa de Paz» de Boutros Boutros Gali, presentado en 1992 y posteriormente actualizado y corregido), pero el avance, como veremos, es escaso.

Por otro lado, *per se* esos instrumentos, los derivados de la Carta y de la tradición de seguridad colectiva y ilegitimidad/ilegalidad de la guerra que la inspira, se basan en el respeto a la soberanía y el derecho de no injerencia, algo que se compece mal con la nueva conflictividad armada, básicamente interna.

Más esperanzadora es la aparición, con fuerza y con cierto registro de éxitos, de la diplomacia paralela (que suele denominarse *two y third track*, es decir, diplomacia a través de un segundo o tercer camino u actor, a saber, la diplomacia realizada por la sociedad civil, como entidades intermedias, o directamente la ciudadanía) y de la protodiplomacia o paradiplomacia (actores gubernamentales subestatales como ciudades y regiones).

- i) No ha habido demasiados avances sustantivos en el derecho de guerra o, en general, en la normatividad acerca de la guerra (cuándo es legal y legítimo recurrir a ella y qué tipo de conducta puede aceptarse en esos casos), exceptuando tres:
  - 1) El debate sobre el mal llamado «derecho de injerencia» (en sentido estricto, quienes abogan por él lo hacen en términos de deber).
  - 2) La reaparición de la doctrina de la guerra justa en la argumentación, aunque sin base legal suficiente, con ocasión de la intervención de la OTAN en Kosovo y Serbia (1999), rompiendo una tradición de sustitución progresiva en el discurso público de dicha doctrina desde 1648, y muy en particular desde el Tratado de Versalles (otra cosa es que, como ha mostrado Walzer, esté presente en muchos conflictos armados de los últimos siglos).
  - 3) El debate relativo a la legalidad y legitimidad de las dos intervenciones encabezadas por Estados Unidos tras el 11-S, en Afganistán y en Irak, en este caso de la mano de la nueva doctrina de la seguridad nacional estadounidense y de la recuperación del concepto de «guerra anticipatoria» (*pre-emptive*), que había sido teorizado en el marco de la estrategia nuclear.

Los tres casos, y en particular los dos últimos, estarían introduciendo (o intentando introducir) un nuevo supuesto en el que la guerra se considera legítima, más allá de la legítima defensa y del uso de la fuerza en el marco de la seguridad colectiva, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas.

- j) Por último, la atención de la sociedad internacional por los conflictos armados, en clave de intervención con la finalidad de pre-

venirlos, gestionarlos o resolverlos, ha demostrado ser en estos sesenta años muy desigual, y basada en factores como los intereses geopolíticos o económicos, o bien la movilización de las conciencias merced a la demanda de la opinión pública de la necesidad de hacer algo. Y eso se ha demostrado en los años noventa: depende en gran manera de la información de los medios de comunicación, del llamado «efecto CNN», que ha mostrado ser volátil, desigual y arbitrario y, sobre todo, presa de la obsolescencia rapidísima de lo que se considera noticiable.

*Agenda emergente en términos de análisis y resolución de conflictos, construcción de la paz y cooperación para el desarrollo*

Así pues, y a modo de síntesis de los subapartados anteriores, podemos concluir que la agenda emergente, en términos de construcción de la paz y de políticas de cooperación para el desarrollo, puede articularse en torno a siete tesis finales, con sus respectivas implicaciones para el debate y la implementación de políticas. Son justamente estas tesis las que nos permiten hablar de síndrome.

*Primero*, la persistencia, presumiblemente larga, de los conflictos armados en la escena internacional y por ende en la agenda de paz, seguridad y desarrollo.

Pero ha cambiado la tipología, parcialmente y, sobre todo, su ubicación predominante. Podemos hablar del fin cuasitotal de las guerras coloniales, pese a la persistencia de conflictos que implican el ejercicio de la autodeterminación, de la reducción notoria de las guerras entre Estados, del incremento de los conflictos dentro de los Estados por razones políticas y de la aparición de conflictos donde los motivos relacionados con los recursos naturales y el cambio medioambiental antropogénico sus causas necesarias aunque no suficientes. Conflictos armados y guerras, pues, en los que la situación de injusticia y la extrema desigualdad son factores causales muy significativos.

*Segundo*, desde un análisis de la óptica regional y para planificar las políticas de paz, seguridad y desarrollo, se puede hablar de cuasiubicuidad planetaria de los conflictos armados. Pese a que exista una «zona

de paz» estable en el área OCDE «ampliada», existen conflictos abiertos en todas las zonas del planeta.

Esos conflictos armados de ubicación regional pueden clasificarse (Kolodziej/Zartman, 1996) en cuatro grandes categorías generales:

- a) conflictos *intraestatales* secesionistas o conflictos subnacionales en pro de la autodeterminación con apoyo externo (Sudán, Eritrea, Chipre, Sri Lanka...);
- b) conflictos de tipo ideológico o de búsqueda de cambios, *intraestatales*, que buscan el control del gobierno central, con o sin apoyo externo (Líbano, Zaire, Camboya, Ruanda, El Salvador, Irak... con apoyo externo; Perú y Colombia, sin apoyo externo);
- c) rivalidades *intraestatales* acerca de las relaciones o la posición relativa de las partes o grupos (es decir, conflictos de base estructural, de privación relativa), algo que puede predicarse de buena parte de los conflictos dados como ejemplo en a) y b);
- d) demandas o exigencias *interestatales* acerca de lindes y/o territorios limítrofes (Cachemira, Ogadén, Kuwait, Chad).

Por tanto, conflictos subsumibles en dos macrocategorías: a) conflictos intraestatales de tipo interno, con o sin apoyo externo para los diversos antagonista, y con o sin posibilidad de internacionalizarse o al menos de tener un claro impacto regional; y b) conflictos interestatales, a menudo, pero no exclusivamente, con base territorial (en buena medida derivados del hecho de que afectan a estados que nacieron bajo la doctrina del *uti possidetis juris*, por la cual las fronteras heredadas de la potencia colonial se declararon inviolables).<sup>2</sup>

*Tercero*, la constatación de que la mayor parte de esos conflictos, si bien han nacido de razones internas, se han visto influidos por el fin de la guerra fría y, por tanto, por los cambios del sistema internacional y, en particular, por la evolución de los temas de seguridad. Dicho de otra forma, son conflictos locales, pero con base, al menos potencial, para tener una dimensión (hacia dentro, influencia de actores externos; hacia fuera, internacionalización del conflicto) internacional e incluso global, lo que explica el interés que despiertan.

*Cuarto*, la evidencia de que en pocos casos la solución o la gestión de la crisis o del estallido de violencia ha sido obra de las partes, en solitario; en la mayor parte de los casos la intervención mitigadora o trans-

formadora ha dependido de mediación regional o internacional. Destacan en este punto las posibilidades que ofrece la tarea de ciertos países: los que han optado por estrategias de resolución de conflictos. Al hacerlo ha quedado claro que no bastan los esfuerzos de los «grandes», regional o internacionalmente (entre otras cosas, porque son menos que antes y no siempre quieren). Su intervención, como la actuación de agentes externos, es una condición necesaria pero no suficiente.

*Quinto*, el hecho de que la evidencia acerca de la necesidad de intervenir externamente ha generado, durante los años noventa y a principios del 2000, al menos en el Norte, un pensamiento del tipo: conflictos locales, pero soluciones globales. Esas soluciones globales han consistido, por decirlo provocativamente, en pautar, estandarizar los diagnósticos y las prescripciones.

El razonamiento ha sido más o menos el siguiente: la humanidad ha ido inventando soluciones a los problemas que le planteaba la necesidad de orden, bienestar y legitimidad, lo que ha comportado la creación de tres instituciones clave, el Estado-nación, los mercados y la democracia/democratización; y ahora son justamente esas tres instituciones, pese a su indispensabilidad, las que plantean a la vez los principales obstáculos para resolver los problemas. Concretamente la soberanía, en las cuatro acepciones de que habla Krassner, es uno de los impedimentos clave para la resolución de conflictos básicamente internos; la globalización económica erosiona esa soberanía y, además, ha mostrado con claridad los fallos e insuficiencias del mercado; la instauración de regímenes mediante elecciones democráticas no siempre ha sido una garantía de menor conflictividad violenta. Sea como fuere, la solución parece consistir en todos los casos en incrementar la cooperación.

*Sexto*, en ese contexto puede inferirse que la propuesta omnipresente parece ser combinar:

- a) La prevención, alerta temprana y, en el caso de estallido de violencia, la gestión de conflictos o crisis con otras medidas de más largo plazo, en el terreno del desarrollo (transformación del conflicto). Y ello mediante el recurso a actores, roles, recursos y estrategias diferentes (incluyendo los no gubernamentales). La cooperación para el desarrollo tiene mucho que decir al respecto.
- b) Mejorar los sistemas de cooperación regional de prevención y gestión

de crisis, terreno en que se entremezclan las políticas de seguridad, construcción de la paz y desarrollo.

- c) Pasar, en aras de la resolución del conflicto detectado, de los sistemas de seguridad coercitivos a los cooperativos, mediante pautas interiorizadas de cooperación.

*Séptimo*, se trata, en suma, de convertir a antiguos rivales —en la esfera interna o en la esfera internacional— en actores políticos capaces de contener de forma no violenta.

Eso pone en el centro de la agenda internacional las políticas de construcción de la paz y las de desarrollo, uno de los aspectos clave de lo que se suele llamar seguridad humana.

De momento, para acabar este diagnóstico, lo diremos de forma más contenida, limitándonos al marco de análisis: las ocurrencias, localizaciones y tendencias de los conflictos armados y lo que suponen para la agenda futura.

Probablemente quien mejor haya expresado esa agenda en el marco del análisis de los conflictos hayan sido Kolodziej y Zartman (1996: 25), al hablar de afrontar los conflictos de la posguerra fría intentando pasar de un estadio a otro de conflictividad con probabilidad de violencia, reduciendo el grado de enfrentamiento. Dicho de otra forma, pasar, en orden inverso y estadio a estadio de:

- 6) el conflicto intratable;
- 5) al conflicto rutinizado y contenido;
- 4) al conflicto estabilizado y en proceso de reducción;
- 3) al conflicto, «resuelto»;
- 2) a la resolución consolidada, es decir, en fase cuasitransformada; y
- 1) a la cooperación consensual institucionalizada de los antiguos rivales.

En suma, establecer una comunidad de seguridad *à la Deutsch*; y eso, aplicado a muchos países del sur, quiere decir políticas de desarrollo y políticas de construcción de la paz.

Llega pues el momento de ver cómo ha cambiado la noción y la práctica de desarrollo.

### 3. Cambios en la concepción del desarrollo a partir de los años ochenta: del derecho al desarrollo a la noción de desarrollo humano

Sin otra pretensión que presentar el marco y contexto en el que las agendas de la construcción de la paz y del desarrollo se encuentran, se sintetiza el contexto de surgimiento de la noción del desarrollo como derecho y su conceptualización, en parte paralela, como «desarrollo humano», dos fenómenos muy vinculados al hecho de que dos enfoques heterodoxos y minoritarios en los años sesenta en los estudios y práctica del desarrollo (la economía del bienestar y la aceptación de los límites de la biosfera impulsado por los estudios medioambientales y la sensibilidad ecológica) se han convertido, a partir de mediados de los años ochenta, en el núcleo articulador de la corriente principal doctrinal de todos los actores de la cooperación para el desarrollo y el desarrollo.

Tras el fracaso en la década de los años setenta del intento de fundamentar sobre bases jurídicas internacionales sólidas y ciertas un «Nuevo Orden Económico Internacional», un largo camino político-diplomático condujo a la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* (Resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986; en adelante DDD). La Declaración, de acuerdo con la evolución de las décadas anteriores y recogiendo en buena medida las aportaciones minoritarias en los años sesenta (economía del bienestar, impacto de la ecología), alude al desarrollo como «...un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan» (párrafo segundo del preámbulo).

Más concretamente, el artículo 1 de la Declaración establece que:

1. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.
2. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización

del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

El resultado final ha sido *optar* por una concepción del desarrollo, entendido como derecho humano, que podemos caracterizar como:

- Multidimensional en sus objetivos y componentes.
- Con diferentes titulares, en la medida que el desarrollo se predica de personas y colectivos. O lo que es lo mismo, sus titulares son, a la vez, los seres humanos, individual y colectivamente: individuos y pueblos, en el presente y en el futuro (derechos de las generaciones futuras).
- de realización progresiva, como proceso de mejoramiento y satisfacción de necesidades que nunca se logra totalmente;
- que integra y refuerza otros derechos de las personas y los pueblos;
- que debe realizarse a la vez en la esfera nacional e internacional, con lo que conlleva de derechos y deberes;
- y que tiene como componente crucial la participación tanto en su consecución (el «mejoramiento constante») como en los beneficios que se logren en cada etapa o fase.

Tras esta nueva concepción, reflejada en la DDD, se han producido cambios importantes en los últimos quince años en el marco del sistema de Naciones Unidas en la concepción del desarrollo, el objetivo final y, también, por consiguiente, en uno de sus instrumentos, la cooperación internacional para el desarrollo, a saber: a) la generalización de la exigencia de *sostenibilidad o sustentabilidad* del desarrollo; b) la centralidad de la dimensión humana, que ha concluido en la consideración de que el principal objetivo del desarrollo debe ser ampliar las opciones de los seres humanos, lo que ha dado en llamarse, por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «desarrollo humano», claramente enmarcado con el enfoque de capacidades desarrollado por Amartya Sen.

La referencia al «desarrollo humano» debe entenderse como:

- a) una manera de aludir a la evolución de los estudios y de la práctica del desarrollo y de la cooperación para el desarrollo desde los años cuarenta;

- b) una noción y concepto, marcado en particular por el llamado enfoque de las capacidades articulado en torno a la obra de Amartya Sen, Martha Nussbaum y otros;
- c) una estrategia para planificar el desarrollo y estructurar objetivos, cualitativos y cuantitativos, cronogramas y etapas para acercarse a las metas finales e intermedias, así como para facilitar la evaluación.
- d) un conjunto o caja de herramientas que incluye diversos índices e indicadores.

La combinación de estos dos importantes cambios, sostenibilidad y centralidad de la persona humana, está afectando fuertemente a los instrumentos de la cooperación para el desarrollo, habida cuenta de la centralidad que se concede en todos los aspectos de la cooperación para el desarrollo (y en todos y para todos los actores) a todo lo que potencia la dimensión humana y la sostenibilidad. Veámoslo brevemente.

Por un lado, el desarrollo, como proceso multidimensional, tiene dimensiones económicas, ecológicas, sociales y políticas. Por otro, uno de los efectos de esa evolución ha sido la importancia que se otorga a potenciar la participación («apoderamiento/empoderamiento», refuerzo y mejora de la sociedad civil), la gobernabilidad (desarrollo, mejora y reforma del Estado), la equidad, en particular en su componente de equidad de género y, por último, sustentabilidad de los proyectos y programas, entendida como factibilidad de éstos a medio y largo plazo, es decir, como posibilidad de mantenerlos una vez que haya desaparecido la aportación (material y humana) procedente de los países del Norte.

Nuevamente, por tanto, se acercan desarrollo y resolución/transformación de conflictos, construcción de la paz.

Para finalizar, bastará con recordar que la concepción multidimensional del desarrollo a que acabamos de aludir fue claramente evidenciada en las cinco grandes dimensiones macro que citó Boutros Boutros Gali en el aludido Informe de 1994:

- 1) *la paz, base fundamental y prerrequisito del desarrollo;*
- 2) *la economía, el crecimiento entendido como motor de progreso;*
- 3) *el medio ambiente y la protección de la ecología, fundamento de la sostenibilidad;*
- 4) *la justicia, pilar de la vida social; y*

5) *la participación y la democracia, entendidas como requisitos y bases del buen gobierno.*

Las tres dimensiones señaladas en cursiva se relacionan claramente con los conflictos, armados o simplemente con situaciones conflictivas potencialmente proclives a la violencia, lo que puede conllevar, tarde o temprano, conversión en guerras.

Así las cosas, el concepto de desarrollo ya no sólo es aplicable a los países del Sur: es un objetivo, inalcanzado en uno u otro grado, para todas las personas y pueblos del planeta. En términos de colectivos sociales y políticos, es un derecho y deber respecto de uno mismo y de los demás.

*La «nueva» doctrina y la nueva agenda sobre el desarrollo*

Puesto que se trata de facilitar el debate sobre el diagnóstico voy a resumir de forma condensada lo que acabamos de decir, para facilitar su debate.

La evolución a partir de los años ochenta, tanto del desarrollo como de la cooperación para el desarrollo (que incluye, como componente regulado por el consenso entre los donantes, la ayuda oficial para el desarrollo, AOD), nos permite sintetizar el Estado de la cuestión afirmando que:

- a) Se trata de un objetivo multidimensional, una agenda plural, dinámica y cambiante, con temas transversales y objetivos que van más allá de lo que tradicionalmente se había entendido por desarrollo y por cooperación para el desarrollo.
- b) Se ha generalizado la convicción de que no sólo importa el objetivo, sino también la forma de lograrlo; no puede lograrse a cualquier precio, sino que exige respeto cultural, apoderamiento, respeto de los derechos humanos, buen gobierno, etc.
- c) Se está produciendo un nuevo reparto de papeles entre el sector privado y el público; pasada la tormenta neoliberal extrema de los años ochenta, se admite de nuevo el papel decisivo que le cabe al sector privado en la promoción del desarrollo, pero también se reconoce la función crucial que le compete al Estado en la producción de los bienes públicos, en las tareas de cobertura social, en la promoción de instituciones sólidas y eficaces y en la creación del marco normativo

adecuado para promover un desarrollo sano, sostenible y socialmente equilibrado. Se reconocen, hoy más que ayer, los posibles costes de eficiencia derivados de un excesivo intervencionismo del Estado, pero se identifican también los fallos e insuficiencias que caracterizan al mercado en los países en desarrollo. Por otro lado, se plantea la sinergia entre unos y otros, aunque con abundantes contradicciones y temas no resueltos.

- d) En suma, una agenda y una doctrina, «nuevas» y abiertas, que se resumen en el cuadro 1:

#### CUADRO 1

##### *La nueva «doctrina» y la nueva «agenda» sobre el desarrollo*

- 
1. *Base de la nueva doctrina:* el desarrollo como proceso multidimensional con modelos plurales y no necesariamente pensado únicamente para el Sur:

- a) Enfoque plural, componentes interconectados: económico, social, ecológico, político. Centralidad de la lucha contra la pobreza, de las personas y de la consideración de paz y desarrollo como bienes públicos. Muchas ideas, dos denominaciones: «desarrollo humano sostenible» y desarrollo como libertad.
- b) Importancia del proceso, que no puede lograrse de cualquier forma: respeto cultural, participación/ empoderamiento, fortalecimiento de las capacidades, refuerzo de las instituciones, gobernabilidad/gobernación, «buen gobierno».
- c) Tres temas transversales: a) equilibrio entre mercado e interés público, papel revalorizado de las instituciones (no sólo de las organizaciones) y del Estado; b) «políticas públicas» entendidas como toda forma de acción organizada a favor de objetivos de interés común (no sólo acciones estatales; esto abre nuevas oportunidades para concertar con la sociedad civil); c) crear sociedad, rehacer la identificación y pertenencia con propósitos colectivos.

• **OBJETIVOS MÁS AMPLIOS, MÁS ACTORES MÁS COORDINADOS, ACCIONES COHERENTES EN Y PARA TIEMPOS DIFERENTES**

• **Lo público ya no es espacio exclusivo del Estado, sino punto de encuentro de los intereses colectivos**

2. *Algunos ejemplos de su impacto directo sobre actores y temas:*

- a) Estado y desarrollo social (fin del modelo del «derrame»). Agenda: revalorización del capital humano y el capital social; nuevos enfoques sobre

la inequidad; nuevas funciones para el Estado y el redescubrimiento de las instituciones.

- b) Desarrollo económico, hacer frente a las consecuencias negativas de la globalización y fin del «consenso de Washington»: a) se necesitan mercados y Estados, b) «buenas relaciones» con el mercado mundial, pero también distancia y c) la inversión directa extranjera es buena y mala; e) crecimiento y bienestar deben ir de la mano para resolver la pobreza y la exclusión.
  - c) Las instituciones financieras internacionales, nuevas tendencias: a) la creación de marcos globales e integrados (del marco integral de desarrollo del BM. a la popularización de los enfoques SWAP); b) nuevas iniciativas para países empobrecidos y muy endeudados, HIPC, que supone incluir mejora de la gobernanza, lucha contra la pobreza y desarrollo social en las políticas del FMI y el BM.
  - d) La construcción de la paz y la relación entre gobernanza/gobernabilidad y seguridad (tema que se desarrolla luego).
3. *Conciencia de los límites estructurales sobre las estrategias de desarrollo,* merced a
- a) Constricciones externas, sistema económico y político internacional.
  - b) Constricciones del contexto interno: capacidad político-administrativa; Estados, instituciones y sociedades civiles «débiles», nivel de gobernanza (relación entre administraciones, fuerzas del mercado, sociedad civil, por ejemplo).

---

FUENTE: elaboración propia.

Por decirlo de forma contundente,

- 1) problemas derivados de que, en parte por separado, desarrollo y paz se plantean como bienes públicos, parcialmente globales y parcialmente confrontados;
- 2) problemas relacionados con la convergencia de agendas y de compromisos parcialmente en colisión en el ámbito científico, programático y político.

Eso nos lleva directamente a la convergencia de agendas y de compromisos entre paz, desarrollo y seguridad.

#### 4. Convergencia de agendas y de compromisos: seguridad humana y construcción de la paz

Un observador llegado de otro mundo podría preguntarse la razón de esa convergencia o, mejor, las razones de la divergencia anterior. Lo cierto es que la guerra fría y el mundo bipolar provocaron una separación clara entre las políticas de seguridad y las políticas de desarrollo, articulándose dos arquitecturas político-institucionales diferentes, aunque con conexiones entre ellas, para gestionar el desarrollo socioeconómico de los estados y la paz y la seguridad de esos mismos estados y de los sistemas regionales e internacional. Por otro lado, como ya hemos dicho, la seguridad —en cuanto a amenazas, referentes, agenda e instrumentos— se concebía de forma muy limitada, centrada en la protección de la integridad territorial, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses nacionales de los estados, temas, a su vez, condicionados por el enfrentamiento Este-Oeste.

En el mundo de la posguerra fría, la nueva conflictividad armada puso en la agenda los conflictos violentos de naturaleza básicamente social y civil, las catástrofes humanitarias y las emergencias humanitarias complejas, los problemas derivados de la fragilidad o colapso de los Estados, la mala gobernabilidad y escasa gobernanza, los factores identitarios, etc. En suma, problemas que, a diferencia de las doctrinas de seguridad convencionales, exigen enfoques más radicales, que vayan a las raíces, soluciones que combinen gestión de las conductas violentas cuando se producen, resolución a medio plazo de las incompatibilidades de fondo y, al final del proceso, la transformación de la situación de conflicto para hacer muy improbable que la incompatibilidad de fondo genere conductas violentas de los actores.

Ahí entra en la agenda la construcción de la paz (*peace-building*), como resultado de la convergencia entre la nueva agenda de paz y seguridad y la nueva agenda de desarrollo. El planteamiento de fondo es sencillo: abordar las causas últimas, de diferente tipo, que provocan el surgimiento de la violencia en los conflictos contemporáneos, algo que debe hacerse a partir de la constatación de que paz, desarrollo y seguridad —como conceptos y como programas políticos— ponen en el centro de sus objetivos y de las políticas que derivan de las personas, los seres humanos. El resultado ha sido la proliferación de enfoques y propuestas que se reclaman de la construcción de la paz o de la seguridad humana, una vez, desde principios de los años noventa, el establecimiento y la

construcción de la paz entraron en la agenda internacional y, sobre todo, en el discurso y en la práctica de los actores públicos y privados, como décadas antes había sugerido Kart Deusch.

El impacto puede rastrearse y reconstruirse, en una doble dimensión: a) fáctica; normativa, en particular como «terapia», y b) de propuestas políticas y organizativas. El presente contexto no permite pasar revista a todo con suficiente precisión, de ahí que nos ocupemos rápidamente de lo más relevante, es decir, que optemos por establecer simplemente los criterios ordenadores y selectivos y dar cuenta, telegráficamente, de algunas de las aportaciones o enfoques más relevantes.

En el campo *fáctico*, bastará, a título de demostración, recordar dos grandes desarrollos. Primero, la evolución cuantitativa y cualitativa de las operaciones de mantenimiento de la paz, de lo que durante la guerra fría había dado en llamarse «capítulo sexto y medio», porque su concepción y cometido no estaba previsto con exactitud ni el capítulo VI ni el VII de la Carta de las Naciones Unidas. Ello ha provocado, desde hace años, cambios notorios en las propias Naciones Unidas y en muchos estados, en la medida en que la participación en esas operaciones afecta a las políticas de seguridad, de defensa, exterior y también a la doctrina, organización, planificación y preparación de las fuerzas armadas y otros cuerpos armados. También ha afectado al Comité de Ayuda al Desarrollo, el CAD, que debate ya desde hace años de las nuevas directrices para relacionar los temas de paz, prevención de conflictos, seguridad (incluyendo recientemente una clara deriva hacia la preocupación por el terrorismo) con los de desarrollo. Segundo, la proliferación de iniciativas y de organizaciones, en el Sur y en el Norte, a menudo de naturaleza privada en gran parte, que se reclaman en sus misiones de la construcción de la paz como objetivo (International Alert, Conciliation Resources/Accord, European Center for Conflict Prevention, etc.).

### *Las propuestas normativas*

En el campo de las propuestas normativas, conviene destacar al menos los siguientes desarrollos interconectados:

1. *Construcción de una agenda global interrelacionada, en buena parte subsumida bajo la denominación de programa o estrategia de se-*

*guridad humana*. Partiendo de las conferencias mundiales e internacionales, que pusieron sobre la mesa los grandes problemas a los que se enfrenta la humanidad (pobreza y desarrollo, desarme, medio ambiente, población, derechos humanos...) y los principios, objetivos y programas que hay que considerar o perseguir para afrontarlos, se gestó una aproximación multilateral y comprehensiva, que acabó tomando como gran referencia, a partir de 1990, el enfoque del desarrollo humano. De ahí que un informe del PNUD, el quinto de la entrega, se planteara en 1994 entender la seguridad, adjetivándola de humana, a partir de siete componentes o valores que cabía proteger: a) seguridad económica, b) seguridad alimentaria, c) seguridad sanitaria, d) seguridad medioambiental, e) seguridad personal, f) seguridad comunitaria y g) seguridad política.

Se trataba, en suma, de lograr el fin de dos carencias, de conseguir dos «libertades» (en el sentido anglosajón del término) para los seres humanos, *freedom from want* (concepción amplia de desarrollo) y *freedom from fear* (concepción moderadamente amplia de la seguridad multidimensional). Esa concepción se ha ido desarrollando y ha dado lugar al menos a cuatro aportaciones relevantes para lo que aquí nos ocupa.

Primero, está ejerciendo una influencia notoria en ciertos países (Noruega, Canadá, Japón, particularmente), que han utilizado los principios y valores del concepto de seguridad humana para desarrollar sus nuevas políticas exteriores, de cooperación y en parte de seguridad, apelando desde hace años (aunque con desarrollos teóricos y prácticas bien diferentes) a la «nueva agenda de seguridad humana». Entre las nuevas acciones políticas de estos estados la prevención de conflictos armados y la construcción de paz deviene el elemento central y estructural, con roles y tareas para actores civiles y públicos, incluyendo fuerzas armadas. Algunos de esos estados, liderados por Canadá, han creado una red muy activa: Human Security Newtwork.

Segundo, la creciente vinculación de seguridad, desarrollo y derechos humanos, auspiciada incluso por alguna resolución del Consejo de Seguridad (Resolución 1.366 del año 2001, por ejemplo) y por un debate que ahora debemos dejar de lado.

Tercero, las propuestas de la Comisión sobre Seguridad Humana de Naciones Unidas, en particular su informe final (2003), que ha optado —en parte impulsada por Japón— por una concepción muy am-

plia de la noción de seguridad humana (proteger el núcleo esencial de todas las vidas humanas, de manera que mejoren las libertades humanas y el grado de realización de las personas), por lo que —sostienen— corresponde a instituciones y políticas tratar de encontrar nuevas formas de proteger a los individuos y a las comunidades.

Y cuarto, la propuesta de una *Doctrina de seguridad humana para Europa* (*A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, coordinado por Mary Kaldor y encargada por Javier Solana, 15 de septiembre de 2004). La propuesta, de mucho calado, considera que la seguridad humana alude a una situación en la que los seres humanos no padezcan inseguridades básicas a causa de violaciones masivas de los derechos humanos y se articula en torno a tres ejes: a) siete principios que deben guiar las eventuales operaciones en situaciones de inseguridad no-toria, principios que deben aplicarse a fines y medios; b) una fuerza de respuesta de seguridad humana, formada por 15.000 personas, de las que al menos una tercera parte deben ser civiles (policías, verificadores de derechos humanos, especialistas humanitarios y en desarrollo, administradores), fuerza que surgiría tanto de personal civil y militar ya existente en los estados miembros como de un Servicio Voluntario para la Seguridad Humana; y c) un nuevo marco normativo legal capaz de dar cobertura y gobernar la decisión de intervenir también en las operaciones sobre el terreno. En suma, un desarrollo que podría convertirse en una propuesta política y organizativa concreta.

Respecto a América Latina, el tema ha sido acogido con cierta esquizofrenia: algunos autores y centros lo han acogido sin problemas, mientras que otros, teniendo aún bien presente el impacto disruptor de las concepciones de seguridad estadounidense en las políticas latinoamericanas y en particular en el papel represor de las fuerzas armadas latinoamericanas, han optado por la prudencia, por defender una concepción relativamente restringida de la seguridad que no legitime papeles y funciones de los ejércitos alejados de garantizar la seguridad externa.

2. *Cuestionamiento de la no injerencia en los asuntos internos de los estados*. Me limitaré a señalar al respecto la importancia del trabajo de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados y su informe, *La responsabilidad de proteger* (2001). El informe presenta una serie de principios y criterios que legitimarían mo-

ralmente intervenciones de carácter coercitivo en otros estados, basados en parte en la noción de guerra justa. Segundo, el debate sobre el deber de injerencia, la supuesta obligación moral de la comunidad internacional de impedir, incluso con medios violentos, violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos fundamentales, un debate que se centra en decidir quién, cuándo, dónde, cómo y bajo qué liderazgo y mando.

3. *El surgimiento de propuestas políticas e iniciativas de gran calado programático.* Entre ellas cabe mencionar al menos las siguientes. En primer lugar, el debate generado por Boutros Gali acerca de la agenda de seguridad y desarrollo y sus tres documentos básicos: a) la Agenda para la Paz de Naciones Unidas en 1992 (A/47/277-S/24111); b) su suplemento de enero de 1995 (A/50/60-S/1995/1); y c) la Agenda para el Desarrollo (A/44/935). En los tres documentos, el entonces secretario general de las Naciones Unidas reconoce claramente la interconexión que existe entre desarrollo, seguridad y construcción de paz y propone desarrollos conceptuales que han generado miles de páginas, en las que menudean las confusiones terminológicas y conceptuales (*preventive diplomacy, peace-making, peace-keeping, post-conflict peacebuilding*). En cualquier caso algo ha quedado, desde la perspectiva del año 2005: el reto de hacer posible que se promueva una concepción del desarrollo y de la seguridad integral, ampliando las concepciones tradicionales de desarrollo (centradas únicamente en el crecimiento económico) y de seguridad (focalizadas básicamente en la seguridad militar).

En segundo lugar, los documentos y los debates del CAD, en particular entre 1997 y 2005, no exentos de polémica y de críticas, que están articulando, política y metodológicamente, una serie de principios y sugerencias dirigidas a que los estados donantes puedan abordar desde sus políticas de cooperación y de desarrollo procesos de prevención de conflictos violentos y establecer actuaciones de construcción de paz en los países receptores de ayuda al desarrollo.

El resultado final de todo ello puede resumirse en el cuadro que presento en la página siguiente, que sintetiza los temas del debate y la interconexión de temas y compromisos.

Todo ello se ha concretado en propuestas concretas, que, para finalizar, vamos a repasar.

CUADRO 2

*Elementos que hay que considerar en la prevención de conductas violentas en los conflictos*

---

**Esfuerzos a largo plazo**

- reducir las preocupaciones relativas a la seguridad (desincentivando la carrera de armamentos),

*TERRENO DE LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO*

- promover los derechos humanos, la gobernanza y la justicia política,
- promover la justicia social y el desarrollo económico-social,
- eliminar las pautas y formas de discriminación social y cultural.

**Esfuerzos dirigidos a impedir la escalada o gestionar las crisis (a corto y medio plazo)**

*Instrumentos básicamente cooperativos (implica consentimiento de las partes)*

*NUEVOS INSTRUMENTOS O HERRAMIENTAS PARA LA COOPERACIÓN*

- misiones de investigación y de esclarecimiento de hechos,
- misiones de mediación,
- medidas de creación y fomento de la confianza,
- operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz,
- operaciones plurifuncionales de mantenimiento de la paz,
- asistencia técnica militar y económica.

*Instrumentos básicamente coercitivos*

- embargos de armas y sanciones económicas,
- medidas judiciales (tribunales especiales, como en el caso de Ruanda y la antigua Yugoslavia),
- amenaza o uso de la fuerza militar.

---

FUENTE: adaptación de una propuesta inicialmente contenida en M. Brown y R. Rosecrance, eds., *The Costs of Conflict. Prevention and Cure in the Global Arena*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict/Rowman, 1999.

*Propuestas concretas de estrategias y políticas de construcción de la paz*

Un análisis de las propuestas permite distinguir dos aproximaciones, no incompatibles entre sí, a saber la *político-institucional* y la *local-solidaria*.<sup>3</sup> La primera, la político-institucional, se centra en los esfuerzos polí-

ticos institucionales, multilaterales y bilaterales de diferentes estados, en particular del Norte, y de las élites políticas de los países en conflicto armado. En la perspectiva multilateral destacan los instrumentos desarrollados en los últimos años en el marco de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, así como algunas iniciativas destacables de otras organizaciones multilaterales. La variedad de temas e iniciativas es enorme, tanto en el terreno de la seguridad (apoyo a las negociaciones, al alto el fuego, al desarme, desmovilización, desminado, reforma del sector de seguridad...), de las instituciones y del sistema político (gobernabilidad, democratización, promoción de la separación de poderes y de la independencia del poder judicial, fomento del estado de derecho, fortalecimiento de la sociedad civil...) y del desarrollo socioeconómico (reconstrucción y rehabilitación, etc.). Destacan al respecto países como Noruega y Canadá.

La segunda, la local-solidaria, se centra en reforzar la presencia, papel y empoderamiento de las organizaciones de base, en particular identificando y fomentado liderazgos intermedios y emergentes en los países y sociedades en conflicto violento abierto. Se busca la transformación de los conflictos apostando por el largo plazo, es decir por el apoyo y el fomento de las capacidades locales de paz en las élites y en los grupos de base de la sociedad. Se trata de un enfoque magmático, que mezcla programas muy heterogéneos y de amplio espectro (educación para el desarrollo y los derechos humanos, capacitación en resolución de conflictos, diálogo y reconciliación, etc.), con la elaboración de herramientas de análisis sencillas (cajas de herramientas, como el Peace and Conflict Impact Assesment): como propuestas prácticas, estos trabajos abogan por operaciones y programas de construcción de paz que tengan como principal objetivo promover las capacidades locales de paz y reconstruir la sociedad desde la base.

Aunque en cierto modo han surgido por separado, las estrategias políticas se están desarrollando en paralelo con los estudios sobre las condiciones, necesarias y suficientes, de los conflictos armados contemporáneos y el análisis crítico de la intervención en la gestión, resolución y transformación de algunos de ellos. Algunos autores se centran en la naturaleza de la guerra, concretamente en la relación entre la codicia (acceso a recursos) y las reclamaciones socioeconómicas, de búsqueda de mayor justicia de ciertas comunidades o naciones (lo que ha dado en llamarse estudios sobre *greed and grievance*, es decir, una manera de ex-

plorar por qué, cómo y para qué se movilizan las comunidades humanas, y por qué y cuándo esta movilización desemboca en conflictos armados de carácter civil) y el análisis macroeconómico de la relación que existe entre desarrollo económico y conflictos armados, por un lado, y desarrollo económico y construcción de paz por otro.

### A modo de conclusión: respuestas, preguntas y propuestas

Las páginas anteriores nos han permitido ver cómo se interrelacionan dos fenómenos acaecidos en paralelo, la ampliación y adjetivación de las expresiones «seguridad» y «desarrollo» y, cómo, en paralelo, han cambiado sus objetos referentes, pasando de centrarse exclusivamente en el Estado a focalizarse preferentemente en las personas. Así, en el caso de la seguridad, actualmente se contemplan tres referentes y diversas amenazas: el Estado (soberanía, poder), comunidades o colectividades (identidad) e individuos/personas (bienestar). En el caso del desarrollo se ha insistido en la necesidad de buscar el bienestar, material y no material, y de ampliar el abanico de opciones y oportunidades, de agrandar, en suma, las capacidades de las personas y las comunidades. Justamente a eso lo hemos denominado un síndrome, es decir, la expresión global de un conjunto de síntomas, la evolución del sistema y de la sociedad internacional, el cambio fáctico de la conflictividad armada internacional o internacionalizable y los propios cambios en la concepción del desarrollo y de la seguridad.

A partir de 1994 y del Informe del PNUD que acuña el término de «seguridad humana», el tema se complica. Por un lado, la apuesta del PNUD era muy amplia: la seguridad abarcaba temas como la economía, los alimentos, la salud, el medio ambiente, la comunidad, la vida personal o la esfera política, lo que dificultaba su operacionalización. Empezó a decirse que era una buena idea, una forma de referirse a un proyecto estratégico o emancipatorio, nada más. Astri Shurke lo dijo de forma redonda: la expresión evoca valores progresivos, por lo que reivindicar la seguridad humana significa mostrar preocupación y compromiso con la lucha para superar los problemas globales, los abusos a los derechos humanos, la pobreza y las hambrunas, la degradación del medio ambiente, el deterioro de la salud, etc. En suma, la seguridad humana entendida

como un programa, como un conjunto de valores morales y políticos compartidos y por lo que vale la pena luchar. De ahí que quizás inconscientemente se «securitizaran» temas antes relegados de la agenda, una forma de atraer atención, de ponerlos en el centro y de obtener recursos, como la lucha contra la pobreza.

Posteriormente dos gobiernos, Japón y Canadá (ambos con presencia notoria en América Latina), han promovido con fuerza la idea de poner la seguridad humana en el centro de sus políticas exteriores, de cooperación para el desarrollo y de seguridad. Pero lo han hecho, y hacen, de forma bastante diferente y no exenta de tensiones. La concepción canadiense se centra sobre todo en los conflictos violentos y los temas humanitarios, sosteniendo que la seguridad humana consiste en una condición en que se carece de amenazas serias a los derechos de las personas, a su seguridad y a su propia existencia física. Japón, por su lado, ha criticado el enfoque canadiense, que ve demasiado cerca la intervención humanitaria y auspició los trabajos durante 2002 y 2003 de la comisión presidida por Ogata y Sen (que, casualmente, no contó con ningún miembro de Canadá). Por su parte, Canadá, con la ayuda de Noruega, puso en marcha la red Human Security Network, inicialmente integrada por 13 naciones, entre las que no se cuenta Japón. En suma, si la seguridad, como afirmó hace ya muchos años Bary Buzan, era un concepto esencialmente contestado, la seguridad humana lo era también.

¿Qué tienen en común ambos usos programáticos y políticos? Que el centro, el objeto referente, es la persona, el individuo, los objetos que hay que proteger y que quienes deberían protegerlos son justamente los estados. Existen al menos tres grandes razones que abogan por ello. En primer lugar, la realidad: las guerras y conflictos armados del presente, internos, civiles y emparentados con incompatibilidades de naturaleza social, con problemas de justicia. En suma, conflictos muy alejados del enfrentamiento interestatal. En segundo lugar, la constatación de que poner un énfasis excesivo en el Estado y en su seguridad puede contribuir a velar, si no a incentivar, el hecho de que el Estado construya su seguridad a expensas de la de las personas. Y, en tercer lugar, el hecho de que la seguridad humana, centrada en las personas, enlaza con una tradición antigua, de raíz liberal el derecho humanitario, los derechos humanos.

La duda es si vale la pena «empaquetarlo todo junto», el *freedom from want* (desarrollo) y el *freedom from fear* (seguridad humana, en sentido restringido). Se pueden dar al menos tres buenos argumentos

para optar por la prudencia, por un uso restringido. Primero, la seguridad se pacta y se construye, por lo que parece más sensato optar por una definición moderadamente amplia, a la canadiense, incluso desde la óptica programática, que permita alianzas y no conversiones a la «revelación» y al programa máximo. Segundo, la eficacia. Parece indudable que las dos grandes funciones del Estado son facilitar el desarrollo y la seguridad de las personas, lo que implica a su vez asegurar la gobernabilidad y las instituciones democráticas. De ahí que cualquier política sectorial, en el ámbito de la seguridad o del desarrollo o de cualquier otro ámbito, deba lograr sus objetivos y hacerlo de la manera más eficiente posible y, además, con la máxima coherencia con la política general del Estado en sus diferentes ámbitos. Para ser eficaz, pues, conviene poder precisar los objetivos y dejar a la coherencia entre políticas sectoriales la tarea de conectar las agendas y buscar la imprescindible transversalización entre seguridad y desarrollo. Y tercero, desde una óptica más analítica, de programa de investigación, permitir desarrollos académicos que ayuden a convertir las amenazas en oportunidades. Por decirlo claramente, sólo por la insistencia en la agenda demasiado amplia, que se desautorizó sin más incluso por autores partidarios de una concepción multidimensional y no estatalista de la seguridad (Buzan, De Wilde y Waever) puede entenderse que revistas como *Internacional Security* o *Internacional Studies* hayan dedicado hasta el presente tan escasa atención al tema.<sup>4</sup>

Desde una óptica latinoamericana, parece claro que la prudencia a que hemos aludido ante la constante ampliación y adjetivación de las nociones de seguridad y de desarrollo debe extremarse aún más. Por un lado, la actual situación, de tránsito o consolidación de la democracia, obliga a pensar cuidadosamente el marco conceptual en el que el Estado desarrolla las funciones de seguridad que le corresponden, habida cuenta de que en el contexto de los estados autoritarios de la región seguridad y desarrollo se entendieron y practicaron de forma abusiva y aun perversa. Como dijeron muchos de los participantes en el seminario que ha dado lugar a este libro, no ofrezcamos oportunidades para nuevos abusos y/o perversiones. Y no sólo en América Latina: valdría la pena recordar el debate sobre el doble rasero y el «deber» de injerencia humanitaria

Así las cosas, mi propuesta final es doble.

Primero, recordar que, habida cuenta de que la seguridad es siempre fruto del pacto o del acuerdo, conviene tener presente que el pacto

que subyace a la expresión seguridad humana es un pacto a medio y largo plazo que obliga a establecer prioridades. En ese pacto puede haber complementariedades, de manera que, hoy por hoy, seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad humana —con significados las dos primeras bien diferentes de los que tenían durante la guerra fría— siguen siendo objetivos e instrumentos congruentes.

Segundo, que si bien vale la pena, por su enorme valor simbólico (expresión de la convergencia de agendas y compromisos, expresión de un programa utópico compartido por la comunidad internacional), usar la expresión seguridad humana, debe dársele, en la esfera política, programática y académica, un valor reducido: el objeto referente son ciertamente las personas, pero las amenazas que deben conjurarse son las que proceden de la violencia física, directa, la violencia política y la violencia criminal. La violencia estructural, la violencia simbólica, por usar la terminología popularizada por Galtung, ayudan a entender la violencia directa, política y criminal, a comprender sus causas últimas, necesarias y suficientes, pero luchar contra ellas requiere hablar más de desarrollo que de seguridad. Ciertamente, pese a los altos índices de violencia política y criminal, las estadísticas muestran que las diversas enfermedades transmisibles matan veinte veces más. Saberlo, y usarlo, es bueno para las campañas, para el cabildeo, pero no para establecer políticas públicas y agendas de investigación aplicadas susceptibles de lograr resultados a medio plazo.

Por decirlo con palabras de un poeta catalán, Miquel Martí i Pol, para hacer de la seguridad humana un programa y no sólo un síndrome, para afrontar la convergencia de agendas y de compromisos en Europa y América Latina, hay que recordar que:

*la pau no és un cop de vent sobtat  
és una pedra  
en la que cal esculpir, dia a dia  
l'esforç de conquerir-la.*

[La paz no es una ráfaga de viento, sino una piedra en la que hay que esculpir, día a día, el esfuerzo de conquistarla].

## Notas

1. Profesor de Relaciones Internacionales y secretario general de la UAB. El texto recoge diversas investigaciones, ya realizadas o en curso, del autor.
2. Conviene recordar al respecto que, en el caso de África, algunas veces ni siquiera existían fronteras coloniales (Marruecos y Somalia), por lo que esos estados se consideraron explícitamente a sí mismos una excepción a la doctrina de la OUA de 1964.
3. La denominación ha sido propuesta por Borja Paladini en el marco de su trabajo de investigación, en curso, para el doctorado en Paz y Seguridad del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
4. De hecho, incluso un número importante de autores que han escrito en el *Journal of Peace Research* o en *Security Dialogue*, y que reclaman la investigación para la paz, se han mostrado críticos con los usos demasiado amplios.

## Bibliografía

- AA.VV. (2002), «Intervenciones» en la Conferencia Seguridad y Desarrollo: Retos en América Latina y el Caribe, organizada por el BID y la OEA, Washington DC, septiembre de 2002.
- Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade (1999), *Human Security. Safety for People in a Changing World*, Toronto, 1999.
- Darby, John y Roger Mac Ginty, eds. (2003), *Contemporary Peacemaking. Conflict, Violence and Peace Processes*, Palgrave, Houndmills.
- Fukudaq-Parr, Sadiko y K. A. Shiva-Kumar (2003), *Readings in Human Development*, Oxford University Press, Oxford.
- Human Security Center (2004), *Human Security Report 2004*, Oxford University Press, Oxford.
- (2005), *Human Security Report 2005. War and Peace in the 21<sup>st</sup> Century*, British Columbia University, Oxford University Press, Oxford.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*, Toronto.
- King, Gary y Christopher J. L. Murray (2000), «Rethinking Human Security», *Political Science Quarterly*, vol. 116, n.º 4, pp. 585-610.
- Kolodziej, Edward y J. William Zartman (1996), «Coping with Conflict: A global approach», en E. Kolodziej y R. Kanet, eds., *Coping with conflict after the Cold War*, Johns Hopkins University Press, pp. 3-32.
- Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham y Tom Woodhouse (1999), *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge.

PNUD (1994), *Human Development Report 1994*, Oxford University Press, Oxford.

Rojas, Francisco y Moufida Goucha, eds. (2002), *Seguridad humana, Prevención de conflictos y paz*, FLACSO/UNESCO, Santiago de Chile.

Sadako Ogata y Amartya Sen, eds. (2003), *Human Security Now. Report of the Human Security Commission*, Oxford University Press, Oxford.