

Fredy Rivera Vélez, editor

Seguridad multidimensional en América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-165-8
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio 2008

Índice

Presentación	9
Estudio introductorio	
Seguridad multidimensional en América Latina	11
<i>Fredy Rivera Vélez</i>	
 FRONTERAS, MIGRACIONES Y SEGURIDAD	
Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal	37
<i>Mario Constantino Toto</i>	
La Triple Frontera y la amenaza terrorista	
¿Realidad o mito?	57
<i>Josefina Lynn</i>	
La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador	81
<i>Paulina Larreátegui B.</i>	
La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras	99
<i>Ana Laura García</i>	
Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo – argentinas	121
<i>Alba Goycochea</i>	

FUERZAS ARMADAS, SOCIEDAD Y POLÍTICA

Towards A New Understanding of Civil-Military Relations 143
Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático 179
Martha Vicente Castro

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú 191
Ivette Castañeda García

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres 219
Luz Piedad Caicedo

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil – militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela 237
Xavier Rodríguez Franco

La carrera armamentista en Sudamérica 261
Gustavo Ernesto Emmerich

NARCOTRÁFICO

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina 279
Anna Ayuso

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? 307
Marie-Esther Lacuisse

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES

Instituciones viejas, necesidades nuevas. Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador 325
Norma Alejandra (Marcia) Maluf

Violencia, seguridad y el Estado:

los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica 351
Peter Peetz y Sebastian Huhn

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana 369
Claudia Patricia Gómez Rojas

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana 395
Myriam Román Muñoz

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana 413
Elkin Velásquez M

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México 433
Natalia Gontero

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido 451
Daniel Pontón C.

COOPERACIÓN, INTEGRACIÓN Y SEGURIDAD REGIONAL

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití 483
Elsa Llenderrozas

La Seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas 499
Ana Marcela Mungaray Lagarda

Presentación

Este libro es el producto de un conjunto de ponencias presentadas en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, con el cual el sistema internacional de FLACSO celebró sus 50 años de existencia.

Dentro de este marco, FLACSO creó espacios dirigidos específicamente a varios ejes temáticos. En Relaciones Internacionales se presentó un grupo de investigaciones especializadas en el tema de seguridad, algunas de las cuales son parte de este texto.

Este volumen ha sido dividido en los siguientes temas: Fronteras, Migraciones y Seguridad; Fuerzas Armadas, Sociedad y Política; Narcotráfico; Violencia, Seguridad Ciudadana e Instituciones; Cooperación, Integración y Seguridad Regional.

Este libro es un esfuerzo por mostrar los tópicos y visiones más representativas de la Seguridad para plantear este tema no como una materia relacionada al cuidado clásico de las agendas estatales únicamente, sino como un espacio público que se organiza dentro de lo urbano, lo humano, lo económico, y lo social.

Este aporte editorial de FLACSO espera que la diversidad de la temática de la Seguridad se observe en el contexto de un mundo globalizado en que la perspectiva dicotómica de las amenazas se ha ido difuminando con el tiempo y los escenarios cambiantes en los planos doméstico e internacional.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Estudio introductorio Seguridad multidimensional en América Latina

Fredy Rivera Vélez*

El tratamiento de temas relacionados con la seguridad, más que una moda, constituye actualmente un espacio novedoso de reflexión académica, investigación aplicada y debate político para las distintas disciplinas sociales que, desde variados enfoques teóricos y metodológicos, influye en el diseño de políticas públicas para los Estados y las sociedades. En el contexto latinoamericano, los análisis sobre seguridad nacional o seguridad ciudadana, los más generalizados, están dejando de ser un terreno exclusivo destinado a la intervención de estamentos militares, policiales, judiciales o de entidades gubernamentales específicas para convertirse cada vez en más en un campo deliberativo donde participan múltiples actores sociales e institucionales; de hecho, resultaría difícil negar que hoy por hoy, algunos ámbitos de la política, la economía y la gestión pública se encuentran profundamente vinculados a los temas de seguridad, porque existen complejas relaciones entre estos campos y porque en ellos intervienen una serie de factores particulares y generales, nacionales como internacionales, que afectan a la población en conjunto.

América Latina constituye una de las regiones del planeta que se caracteriza por ser depositaria de una serie de aplicaciones concretas de las dife-

* Profesor, investigador y coordinador del Diploma Superior en Seguridad y Política de FLACSO Sede Ecuador. Editor de la Revista *Ecuador Debate* publicada por el Centro Andino de Acción Popular, CAAP.

rentes teorías sobre la seguridad. Desde los clásicos preceptos de amenaza interna y externa incluidos en las nociones de seguridad nacional (compañeros del ejercicio de facto en los regímenes autoritarios durante algunas décadas), hasta los contemporáneos ensayos emprendidos en torno a la construcción pública de seguridad ciudadana y el combate al crimen internacional organizado, existe el criterio compartido de obtener resultados políticos prácticos para ordenar y pacificar a la sociedad y sus múltiples componentes; no obstante, aparecen de por medio una serie de consecuencias negativas que atentan contra la plena vigencia de los derechos humanos y surgen preguntas relativas a los verdaderos intereses que están detrás de determinados grupos de poder, que no han podido ser contestadas hasta ahora por el *establishment* y que permanecen como interrogantes a ser resueltas por la investigación académica. Todo esto a pesar de la denuncia oportuna proveniente de las teorías críticas que tratan de sobrevivir en el complejo y contingente espacio de las relaciones internacionales¹.

Nos guste o nos desagrade, América Latina forma parte de una nueva época post guerra fría, que está marcada por el unilateralismo agresivo, y asiste absorta y sin capacidad de injerencia a los despliegues bélicos preventivos en distintas partes del mundo, mientras mira con sorpresa y frialdad la pérdida de convocatoria a consensos que trata de construir una comunidad internacional que es liderada por unas Naciones Unidas muy afectadas en su institucionalidad. Son tiempos donde las corrientes neorrealistas han reforzado su presencia al priorizar los intereses estatales por sobre la condición humana, en una suerte de lógica perversa que está ciega a los recurrentes problemas estruc-

1 Las teorías críticas tienen varios representantes y ejes analíticos que merecen ser destacados en su debate contra las posiciones realistas de las relaciones internacionales. Aquí me concreto en señalar la importancia de la idea de los intereses de varios actores con poder e influencia en el sistema, que no se limitan al Estado; en la centralidad de la epistemología crítica desarrollada en base del pos-naturalismo que menciona que el teórico está condicionado al medio donde aparece la política (Sheehan, 2005); en la mención de Cox respecto a que la "teoría siempre es hecha por alguien y para algo" y que es resultado de un bloque histórico que incluye la interacción de diversas dinámicas porque en ningún caso se trata de una lógica predeterminada (Cox, 1996); y, al sentido emancipatorio de la teoría en la búsqueda de una sociedad más igualitaria y segura. Ver: Sheehan, Michael, (1998) y Cox, Robert (1996).

turales y ambientales que vulneran a las sociedades y a las personas hace décadas².

Desde esa perspectiva, tendríamos la impresión de que las tensiones producidas entre corrientes teóricas estatocéntricas y antropocéntricas sobre el tema de la seguridad, nos construirían una imagen de que estamos bajo un escenario extrapolado blanco y negro, similar a los años de la guerra fría, donde las amenazas estaban simplificadas y controladas y donde la globalización aparecía como una dimensión muy lejana. Pero no son esos tiempos para la región porque la presencia de varios actores transnacionales que operan localmente en nuestros países, la inserción cada vez más activa de grupos nacionales en dinámicas criminales hemisféricas, el establecimiento de pautas de cooperación entre fuerzas armadas hasta hace poco distanciadas y que ahora discuten sus medidas de confianza mutua, abren, de manera contundente, una serie de nuevas realidades para la reflexión y el ejercicio investigativo que asume como reto la construcción de respuestas teóricas y metodológicas para su aplicación práctica en las políticas exteriores o en las internas y públicas de cada Estado.

Tal diversificación de realidades que contienen nuevas amenazas a la seguridad estatal y de las personas ha promovido la ampliación de los abordajes interpretativos. La utilización de teorías de alcance intermedio como las interdependentistas y las no ortodoxas vinculadas con la seguridad humana utilizan nociones como seguridad global, seguridad societal, seguridad democrática para entender una variedad de problemas que se presentan sin una jerarquía clara y donde el enfoque ya no está centrado en el Estado y su seguridad nacional o territorial, sino más bien se trata de una visión que pasa de lo nacional a lo global, en la cual los estados-naciones son actores importantes de la política internacional aunque no los únicos, pues existen múltiples actores subnacionales y transnacionales que también influyen en las relaciones internacionales (Orozco, 2006).

2 El neorrealismo considera que los estados-nación son las unidades fundamentales en política internacional, la seguridad nacional es prioritaria en las agendas de los gobiernos (Waltz, 1986) y el concepto mismo aparece directamente relacionado con la integridad del Estado que constituye la unidad competente a nivel geográfico, jurídico y material (Orozco, 2006). Hay otra serie de ingredientes conceptuales en estas teorías que pueden ser revisados ampliamente. Ver: Orozco, Gabriel (2006); Waltz, Kenneth (1986).

Si bien las corrientes liberales pretenden expandir el concepto de seguridad humana a muchos ámbitos del conocimiento y análisis social, no resuelven el problema de las fronteras existentes entre áreas de estudio y hacen indistinguible cualquier tipo de disciplina o subdisciplina en un amplio campo semántico denominado seguridad internacional; es más, la seguridad humana tiene dos grandes defectos: ensanchamiento conceptual y la dificultad de ponerlo en práctica para obtener resultados concretos. En el primer caso existe una pretensión holística que, a pesar de su declarada intención, impide dar cuenta de todas las realidades bajo un mismo concepto incluyente como indeterminado; en el segundo caso, la operatividad del concepto se tropieza metodológicamente con variables dependientes e indicadores que están determinados por las mismas variables causales, las cuales además definen el concepto, es decir, causa y efecto terminan siendo lo mismo en una suerte de ejercicio tautológico.³

Los nuevos marcos de análisis incorporarán también a distintos sujetos y sus discursos, entendidos éstos últimos como construcciones sociales que institucionalizan políticamente los problemas de seguridad en distintos niveles; de ahí que se hable sobre procesos de “securitización”, la cual se asume como un sobredimensionamiento y uso político interesado de una determinada amenaza en el espacio público y en el gobierno⁴.

Desde la otra cara de la medalla, existen autores radicales como David Baldwin que propone incluso abolir los estudios sobre seguridad porque el concepto, en sí mismo, engloba tantos temas que pueden incluir la totalidad de las Ciencias Sociales y ser, a la vez, parte integrante de disciplinas como la Economía, la Sociología o las Relaciones Internacionales en una dinámica interdependiente que termina por diluir o fragmentar el conocimiento y su objeto de estudio (Baldwin, 1997). De todas maneras, el debate sobre las implicaciones investigativas del uso ampliado o restringido de la noción de seguridad permanece como una tarea no resuelta para

³ Para un ampliación de este debate consultar Sotomayor, Arturo (2007).

⁴ Es necesario reconocer la importancia de las percepciones en este tipo de teorías constructivistas. La percepción de amenazas a la seguridad desarrollará acciones por fuera de los cánones normales jurídicos mediante el uso, por ejemplo, de estados de emergencia que sin ser estrictamente militares vulneran la marcha normal de la sociedad y su institucionalidad. Este enfoque es expuesto detalladamente en: Buzan., et. al. (1998).

las distintas corrientes teóricas que pretenden dar cuenta de fenómenos sociales asociados a problemas de seguridad local, nacional e internacional en sus distintos niveles.

En este sentido, es pertinente suponer que las ponencias presentadas en las mesas sobre seguridad en el Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales organizado por FLACSO Ecuador contengan estas características heterogéneas. Esta situación vuelve complicado establecer cualquier parámetro de calificación, ya que en muchos de los casos se puede caer en un encasillamiento limitante y restrictivo a los abordajes teóricos, objetos de análisis y alcances de la investigación de los diferentes temas; no obstante y para efectos de la publicación, hemos seleccionado seis ejes temáticos que condensan varios enfoques teórico-metodológicos, estudian problemáticas actuales sobre casos nacionales o regionales y articulan perspectivas analíticas diversas en torno al debatido y multidimensional concepto de seguridad.

Fronteras, migración y seguridad

El fenómeno migratorio presenta actualmente varias dimensiones de análisis y una multiplicidad de políticas emanadas desde los Estados nacionales, organismos internacionales y entidades no gubernamentales ubicadas en distintas regiones del hemisferio. A los conocidos factores causantes de la emigración —como la pobreza, el desempleo y las catástrofes naturales—, se pueden añadir los conflictos armados internos y las violencias de distinto tipo producidas por una gran variedad de actores armados que operan en contextos territoriales tan disímiles políticamente como lejanos geográficamente.

En esos contextos, los gobiernos tratan de establecer, a través de su soberanía y legislaciones específicas, los límites que consideran necesarios para diferenciar la migración legal de la ilegal o para discriminar las situaciones de regularidad o irregularidad de las personas que migran. Los organismos internacionales de derechos humanos, por su parte, incorporan en sus agendas una serie de acciones y argumentaciones que van más allá de la soberanía de los Estados al establecer obligaciones compartidas y res-

ponsabilidades comunes para proteger los derechos de los inmigrantes, incluso si esa movilidad ha sido catalogada como ilegal por determinado gobierno.

Considerando esas situaciones, existe actualmente un interés de la comunidad académica para analizar la relación y tensiones que se producen entre el Sistema Internacional, las dinámicas migratorias, la vulnerabilidad de derechos humanos y el uso sobredimensionado de la noción de amenaza y seguridad nacional que emplean varios países para procesar el tema de la migración irregular, ya que en muchas ocasiones no se distinguen las causas *voluntarias* de las *forzadas* que están presentes en las lógicas migratorias⁵. En efecto, el panorama migratorio se volvió extremadamente denso a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, porque al poco tiempo de acontecidos los actos terroristas, se diseñaron medidas preventivas que reforzaron las concepciones de seguridad nacional que impactaron directamente en la aplicación de derechos migratorios y protección humanitaria como son el asilo y el refugio; por ejemplo, los convenios antiterroristas que incluyen seguridad migratoria, establecidos entre Estados Unidos y Canadá a finales de 2004, incorporan, a más del estricto control fronterizo, pautas que han tenido una repercusión negativa en los acuerdos internacionales que posibilitan la utilización de estas protecciones humanitarias. Así, esta visión “securitizada” de la migración forzada y sus derechos reconocidos es complementaria a las medidas que paralelamente se promueven en los EEUU para controlar y legalizar a la población inmigrante que pretende permanecer en ese país⁶.

Los vínculos establecidos entre los temas de seguridad y los migratorios presentan un enorme campo de situaciones y casos particulares que

5 Sobre las definiciones de migración forzada existe un profundo debate teórico que tiene implicaciones directas en la definición y aplicación de políticas de reconocimiento de esta figura de protección humanitaria asociada al asilo. Para un mayor detalle de estos aspectos: Rivera, Fredy, *et. al.* (2007); Turton, D. (2003).

6 La administración del presidente Bush emitió en el 2006 una directiva que militariza la frontera con México al ordenar el envío de 6.000 miembros de la Guardia Nacional para que apoyen las tareas de las patrullas fronterizas. Los soldados tendrán como misión ayudar en el manejo de sistemas de vigilancia, el análisis de inteligencia, la instalación de barreras, la construcción de carreteras para las patrullas y el adiestramiento de personal hasta el año 2008. “Temor en México por militarización de la frontera.” (17 de mayo del 2006) www.elcomercio.com

van más allá de la importancia política de la seguridad porque es a la vez un fenómeno complejo, interdependiente y humanitario. En ese sentido, no podemos dejar de considerar a las migraciones como un producto asociado a las recurrentes crisis económicas y falta de empleo en los países de origen; a la necesidad de trabajadores baratos y silenciosos requeridos en las industrias de las naciones receptoras; los resultados de irresueltos conflictos armados internos como el colombiano; y las opciones voluntarias de ejercer la movilidad humana en todos sus sentidos. Todas estas situaciones son también el espacio donde operan redes criminales, nacionales e internacionales dedicadas al tráfico de personas que ponen en peligro su vida al intentar cruzar fronteras terrestres o marítimas para burlar a las autoridades y así llegar a su lugar de destino seleccionado.

En la presente sección se han escogido ponencias que exponen varios de los temas mencionados y a la vez representan casos nacionales que son significativos dentro de una problemática amplia y en muchas oportunidades difusa. La tensa relación bilateral migratoria estadounidense mexicana es estudiada por Mario Constantino Toto, que propone un acercamiento a la experiencia de la migración ilegal como posibilidad de construcción de un sujeto reflexivo y autónomo, capaz de reconocer sus derechos y reivindicar sus matrices socioculturales que chocan con las medidas de seguridad nacional establecidas en la frontera del norte mexicano.

Para la región andina en general y el Ecuador en particular, los temas de seguridad asociados a migraciones forzadas constituyen una preocupación central desarrollada por Paulina Larreátegui; de hecho, el trabajo expone críticamente como el Ecuador tiene que implementar medidas de protección humanitaria para afrontar los efectos negativos de la estrategia regional de los EEUU y la aplicación militar del Plan Colombia que ha generado éxodos de refugiados provenientes de un país convulsionado por su irresuelto y violento conflicto interno.

El Cono Sur tiene a su haber muchísimos flujos migratorios, tanto en su pasado como en su presente. Durante décadas, las distintas nacionalidades y etnias confluyeron en variados puntos de encuentro fronterizo sin que exista novedad alguna sobre estas zonas de contacto, pero a partir del 2001, la naturalidad del contacto vecinal se observó como posible amenaza terrorista. En esta sección, Josefina Lynn nos presenta un análisis sobre

como un espacio multicultural y diverso ubicado en la triple frontera de Paraguay, Argentina y Brasil, es objeto de estrechas observaciones “securitizadas” que ven como sospechosa a esta peculiar población fronteriza.

Las viejas rivalidades y disputas vecinales producidas entre Argentina y Uruguay sirven como telón de fondo para reflexionar sobre temas migratorios que son parte de agendas de política exterior actualmente complejas y tensas. El caso de las controversias por la instalación de las papeles en Uruguay, las medidas de obstaculización al libre tránsito por parte de Argentina que vulnera los acuerdos migratorios del Mercosur, y las estrategias de seguridad que ejecuta cada actor involucrado, son algunos elementos que permiten mirar los conflictos fronterizos desde dos perspectivas nacionales a través del estudio efectuado por la uruguaya Alba Goycochea y el trabajo desarrollado por la argentina Ana Laura García.

Fuerzas Armadas, sociedad y política

Lejanos, al parecer, quedaron los múltiples esfuerzos investigativos que las Ciencias Sociales latinoamericanas desarrollaron para darnos cuenta de los intrincados factores que estuvieron presentes en la transición a la democracia que vivimos varios países. Cercanos, más bien, se muestran los escenarios que interrogan sobre los nuevos roles, misiones y derechos políticos que deben tener las fuerzas armadas en contextos complejos y globalizados que, a diferencia de los años de la guerra fría, tienen más preguntas que respuestas y muchas más incertidumbres que certezas. Sin lugar a dudas, la definición y claridad de los nuevos sentidos e institucionalidad que puede adoptar la actividad castrense en sus varios campos de intervención, representa, actualmente, un reto mayúsculo para la clase política que está obligada a interactuar con los militares y, constituye paralelamente, un objeto de permanente análisis para la comunidad académica que sigue tratando de explicarse cómo funciona en nuestros países esa intrincada madeja de relaciones cívico-militares.

La construcción de relaciones de las fuerzas armadas con el resto de actores sociales y políticos en una democracia no ha sido y no será tarea fácil. Por un lado, persisten todavía lógicas corporativas y regulaciones deri-

vadas de leyes de seguridad nacional que permiten a los militares interpretar a su manera la estabilidad política de determinado gobierno y convertirlos en una especie de veedores del juego democrático que, sin llegar a ser tutelares de las reglas institucionales como sucedió hace décadas, si les brinda actualmente niveles de autonomía política frente a las administraciones civil-democráticas elegidas. Por otro lado (hay que reconocerlo tajantemente), existen falencias del lado civil al producirse un desempeño deficiente frente a los asuntos de la defensa nacional y las cuestiones militares, ya sea por incompetencia profesional, inoperancia instrumental o por falta de voluntad a la hora de establecer prioridades y políticas públicas respecto a la conducción sobre las Fuerzas Armadas, situación que ha dado lugar a la defección civil en la administración de todas estas problemáticas y la consecuente delegación de la misma a los propios estamentos castrenses⁷.

Desde esa perspectiva, los militares latinoamericanos han debido adaptarse a nuevas reglas de juego y aceptar el sentido político de la democracia como es la igualdad y el vínculo de pertenencia a una comunidad heterogénea y multicultural a pesar de la reducción presupuestaria; los constantes conflictos políticos; la irresuelta crisis de representación partidaria que en algunos países impulsaron el triunfo de movimientos sociales ideológicamente adversos a la doctrina de seguridad nacional; y, en algunos casos, ser expectadores pasivos de procesos de reformas constitucionales que están modificando la administración política-territorial y los tradicionales conceptos de Estado unitario y central que cohesionaba una buena parte de la misión y el deber ser de los militares frente al concepto de nación y unidad nacional.

En esa dinámica, los escenarios de complejidad, derivados de la conjunción de muchos factores externos e internos, están generando la reorientación de las misiones militares hacia otras actividades no relacionadas con la defensa. La presencia cada vez más visible de miembros en ser-

⁷ Los niveles de autonomía militar serán distintos para cada país. Ahí deberá analizarse los efectos residuales del proceso de transición a la democracia; la manera cómo se insertan las fuerzas armadas en las nuevas agendas regionales de seguridad; el papel deliberante –si lo hubiere– que han asumido ante la crisis de gobernabilidad, y la adaptabilidad a las reformas que se han planteado en los últimos años y que afectan sus intereses. Para una detallada explicación de estas características temáticas en los años 1980 y 1990 ver: Sain F., Marcelo (2002).

vicio activo con responsabilidades y funciones de administración pública civil; el empleo de militares que participan en programas contra la violencia, delincuencia e inseguridad ciudadana en grandes ciudades, normalmente asumidas por los cuerpos policiales; y, las reformas electorales sobre sus derechos políticos que los convierten en partícipes y controladores del sufragio general al mismo tiempo, constituyen sólo algunos de los campos que están reconfigurando las tradicionales imágenes que se tenía sobre los estamentos militares.

Paralela a este proceso, también se genera una reconfiguración de las agendas, intereses y estrategias regionales de seguridad que han posicionado a algunas fuerzas armadas y han reducido la importancia que tenían otras hasta hace pocos años. Este último aspecto es muy visible en países como México o Colombia donde las fuerzas militares tienen como una de sus tareas primordiales el combate al narcotráfico y sus vínculos nacionales e internacionales, mientras que en Argentina, Uruguay y Paraguay, las otrora poderosas fuerzas armadas se debaten entre la dificultad de mantener su existencia y la búsqueda de nuevas misiones de paz en el contexto internacional. Y si no fuera suficiente, tenemos los casos de Venezuela, Ecuador y Bolivia cuyos recientes gobiernos de tinte ideológico centroizquierdista están marcando distancias respecto a la influencia estadounidense en la región sudamericana, por no mencionar al juego solitario de Brasil que aún mantiene agenda autónoma a pesar de las modificaciones políticas de sus vecinos.

Estas distintas situaciones que abren un amplio campo analítico son incluidas en la presente sección. Se expone, por ejemplo, un tema importantísimo que había sido relegado por las modas académicas imperantes y que tiene que ver con la carrera armamentista que hay en Sudamérica; en efecto, el estudio de Gustavo Ernesto Emmerich nos alerta sobre el peligro del incremento en los gastos de defensa de varios países entre 1990 y 2005 y la manera en que esas adquisiciones de material bélico, netamente ofensivo, se produce en un marco de tensiones geopolíticas no resueltas por las recientes democracias.

Hacer una selección de las ponencias presentadas sobre relaciones civil militares representó todo un reto, no sólo por la cantidad existente, sino porque varias de ellas se referían a un mismo país; de todas maneras, la

excepción la tiene Perú al ser estudiado desde dos entradas diferenciadas a cargo de Martha Vicente Castro e Ivette Castañeda. En la primera se analiza como la inserción activa de las fuerzas armadas en un contexto democrático presenta aún limitaciones institucionales que excluyen a la sociedad civil, aspecto que hace perder el sentido de pertenencia a una misma comunidad de destino. En la segunda ponencia hay una reflexión sobre el proceso electoral de 2006, el cual representó para los militares la primera ocasión en que votaban como el resto de ciudadanos peruanos; sin embargo, el derecho político otorgado no tuvo una alta respuesta, situación que sirve a la autora para poner a trabajar dos hipótesis interesantes y tratar de explicar las razones de ese comportamiento.

El irresuelto conflicto colombiano es por lo general uno de los más estudiados en los temas de seguridad. En esta oportunidad y para tomar distancia de la tradición se presenta un análisis distinto que expone la cara no visibilizada de la guerra interna en ese país. Luz Piedad Caicedo, desde una óptica de seguridad feminista, evalúa el proceso de desmovilización, desarme y reinserción de las mujeres combatientes y critica como el paramilitarismo juega un papel determinante en la administración de justicia para grupos de vocación violenta y narcotraficante. Relacionado de alguna manera con esta temática se encuentra el trabajo de Hernán Moreano quien observa la manera en que las relaciones bilaterales ecuatoriano colombianas se han ido “seguritizando” a medida que el gobierno de Bogotá incrementa sus acciones militares en la frontera común para combatir a los diversos actores armados que operan en su territorio.

El caso venezolano es analizado por Xavier Rodríguez Franco desde una entrada politológica. La existencia o ausencia de un autocontrol político por parte de las fuerzas armadas; el debate sobre el fuero castrense en el desempeño de labores administrativas, anteriormente ejercidas por funcionarios y líderes civiles; y, el examen sobre las rupturas y continuidades de la particular presencia de lo militar y sus valores en la sociedad venezolana, constituyen los componentes básicos que el autor incluye en su trabajo académico.

La sección es completada por la ponencia de Thomas C. Bruneau, Steven C. Boraz y Cristina Matei quienes proponen un nuevo marco para entender las relaciones civiles militares en el contexto latinoamericano. Para los autores, el apareamiento de nuevas amenazas que han modifica-

do las misiones y roles militares, los procesos de reforma en defensa y seguridad que existen en varios países y el cambio de referentes políticos regionales, constituye un desafío muy grande para que los civiles desarrollen un verdadero control político sobre las fuerzas castrenses en momentos de debilidad estructural e institucional.

Narcotráfico

Sin lugar a dudas, el tema del narcotráfico es el que condensa la mayor parte de las problemáticas y estudios sobre seguridad en América Latina, porque su tratamiento específico se encuentra entrelazado con una amplísima gama de asuntos locales, nacionales e internacionales. En efecto, sería imposible separar la estrategia regional de seguridad desplegada por los gobiernos estadounidenses en las últimas décadas sin dejar de asociarla con los efectos punitivos que se han establecido en las legislaciones de países andinos como Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia; o, resultaría irrisorio minimizar las presiones que se ejercen en materia de política exterior para obtener reducciones de superficies dedicadas a cultivos considerados ilícitos.

El tratamiento del problema narcotráfico es tan profundo que son pocos los países de la región que no tienen este *ítem* incluido como una seria amenaza en sus agendas de seguridad nacional, y si no lo tienen de forma explícita, se lo presenta de manera enmascarada y eufemística bajo nociones de cooperación internacional contra el crimen organizado o intercambio de valiosa información producida por los servicios locales de inteligencia. Ello no implica desmerecer la importancia que tiene la gravedad del delito internacional conectado a actores nacionales, sino más bien, resaltar que tras la figura de la guerra contra las drogas se esconden impactos en los derechos humanos de las personas, instituciones y Estados.

Las dinámicas del narcotráfico no tienen horizonte fijo, pues han involucrado a democracias como a dictaduras; sirvió de soporte político interno y justificativo discursivo regional para el sostenimiento de gobiernos con dudosa institucionalidad democrática que asociaron hábilmente el asunto del combate a las drogas con la presencia de grupos guerrilleros

o terroristas⁸; promovió el apareamiento o repotenciación de violentos actores armados que vieron en sus enormes ganancias la posibilidad de financiar sus proyectos políticos a largo plazo o sostener intereses coyunturales de corto alcance; su presencia ha sido combatida mediante estrategias y formas militares que producen impactos entre la población y medio ambiente ubicado en zonas fronterizas, asunto que está promoviendo discordias entre países vecinos que hasta hace pocos años habían logrado desarrollar buenos intercambios y convenios bilaterales⁹; en fin, el abanico de presentaciones sobre estudios de narcotráfico y ciencias sociales es tan vasto que no alcanzaría este reducido espacio para presentar ni siquiera la parte más elemental de todas sus implicaciones.

De todas maneras, no se puede desconocer la importancia que cobra actualmente para la gobernabilidad de los pueblos y Estados y para el Sistema Internacional porque en su campo se presentan una serie de actores que valen la pena ser considerados en este estudio introductorio: me refiero a las dimensiones del régimen multilateral contra el narcotráfico para la región y la política de la Unión Europea contra las drogas, que por lo general no es muy visibilizada en los estudios sobre seguridad y relaciones internacionales.

En efecto, la ponencia de Marie-Esther Lacuisse presenta la posición europea en la lucha contra las drogas y una visión de cooperación multilateral, alternativa a la concepción dada a las drogas desde el enfoque de la seguridad de los Estados Unidos. La política multilateral con Latinoamérica enfatiza la cooperación gubernamental, los programas de desa-

8 Es el caso evidente del gobierno del ex presidente peruano Alberto Fujimori que actualmente es juzgado por violación a los derechos humanos, corrupción y enriquecimiento ilícito. Cabe recordar que muchos de esos recursos salieron de fuentes financieras públicas y privadas destinadas al combate contra el narcotráfico y que no excluye a la ayuda estadounidense que se hizo de la vista gorda cuando un ex abogado de narcotraficantes se convirtió en zar antidrogas en ese país andino. Para obtener un detalle ampliado del caso peruano ver el estudio de Rojas, Isaías (2005).

9 Las tensiones fronterizas entre Ecuador y Colombia llegaron al grado de que el embajador ecuatoriano fue llamado a consultas como forma de protesta por la actuación del gobierno de Bogotá sobre el tema aspersiones que afectan a la población y medio ambiente. Desde el año 2003, el Ecuador ha venido insistiendo en que Colombia acepte el principio de co-responsabilidad sobre los impactos migratorios que su conflicto interno produce en la frontera norte compartida, así como indemnice a la población por los nocivos efectos ambientales de su guerra contra las drogas. Rivera, Fredy (2005).

rrollo alternativo y la cooperación económica que está plasmada en la “Estrategia Regional Comunidad Andina” 2007-2013, ya que esta región es la más representativa y al mismo tiempo la mayor afectada por el fenómeno del narcotráfico que continúa siendo abordado desde modelos provenientes de Estados Unidos que sobredimensionan la acción militar.

Merece destacar la intención europea de reducir su demanda; informar y exponer que se antecedieron a los Estados Unidos en la aplicación de tarifas arancelarias preferenciales para ayudar a la suplantación de productos ilícitos, liderando en ese aspecto una política internacional que fomenta un trabajo conjunto entre los países consumidores y los países productores; y, establecer programas de cooperación internacional que sean parte de una estrategia que vincule dimensiones sanitarias y policíacas con una acción equilibrada en la esfera legislativa; sin embargo, la ponencia también critica que la cooperación internacional europea hacia Latinoamérica, si bien mantiene una estructura y un discurso que se opone a la erradicación obligatoria, no ha logrado todavía aterrizar en una praxis coherente y activa.

¿Por qué siguen apareciendo fuertes tensiones en la región andina a pesar de existir un régimen multilateral que prioriza su interés por combatir al narcotráfico? Esta interrogante trata de ser resuelta por Anna Ayuso, quien sostiene que en el actual contexto de globalización, las respuestas políticas en diversos niveles a fenómenos transnacionales como el narcotráfico son interdependientes y requieren de una complementariedad de acciones que en verdad configuren un régimen multilateral. La autora cuestiona la manera como han operado los Estados Unidos, la Unión Europea y la OEA mediante programas poco intersecados y con escasa comunicación entre ellos, situación que ha generado dispersión de recursos, reducido las expectativas de eficacia y limitado las sinergias que podrían emplearse para impulsar procesos de integración regional; de hecho, la autora propone hacer una urgente reflexión sobre las carencias del actual modelo y analizar los principales obstáculos que afectan las políticas de las dos principales organizaciones regionales como son la CAN y la OEA.

Violencia, seguridad ciudadana y políticas públicas

La relación entre violencia e inseguridad ciudadana ha sido uno de los temas más discutidos en el contexto político latinoamericano. El problema cobra mayor vigencia cuando por razones del incremento de la criminalidad en gran parte de las grandes y medianas urbes e incluso en medios rurales, las políticas públicas gubernamentales tienden a mirar a la violencia como causa directa de la inseguridad ciudadana; de hecho, domina el criterio de que las acciones preventivas y en mayor medida las represivas son mecanismos idóneos para reducir los niveles de inseguridad pero sin que exista una evaluación profunda de los resultados obtenidos y las consecuencias “securitizantes” producidas en la sociedad.

Podría decirse que en muchos países se insiste en las medidas de “mano dura” para tratar los problemas de violencia e inseguridad que reafirman las tradicionales y viejas visiones penalistas del problema de la criminalidad. Estas políticas tienen consecuencias enormemente problemáticas, ya que generan una creciente ruptura de la solidaridad social, afectan de manera negativa al Estado de Derecho, son utilizadas instrumentalmente como factores legitimadores de la represión indiscriminada, privatizan el espacio público y fomentan la desintegración social y la anomia. Son pocos los casos donde se amplía el marco institucional de intervención que involucre a una cierta pluralidad de actores en la toma de decisiones, distribuya responsabilidades, construya liderazgos y defina prioridades que establezcan nuevas estrategias, métodos e instrumentos de intervención y análisis en materia de prevención del delito.

Entender este problema de manera integral y vinculante significa mirar las múltiples y complejas interrelaciones de estos fenómenos en la sociedad así como cuestionar la manera como las políticas en muchos de nuestros países están siendo pensadas unilateralmente cuando los conceptos en este tipo de análisis siguen siendo difusos y polisémicos, pues existen variadas formas, manifestaciones, causas y consecuencias en la compleja trama de la seguridad ciudadana.

En esta sección presentamos diferentes ponencias que analizan, debaten y exponen temas críticos relacionados con la violencia, la criminalidad y las políticas públicas diseñadas para reducir la inseguridad. También

se exponen estudios comparativos y análisis de caso sobre algunos países de la región que presentan situaciones interesantes en términos de sus actores sociales, instituciones y procesos de reforma, así como ponencias que analizan el papel de los medios de comunicación y las representaciones sociales construidas en torno al complejo problema de la inseguridad.

Llama la atención la constatación que existe sobre los niveles de deslegitimación de las instituciones encargadas del orden y la convivencia social que expresa a su vez la erosión de la esfera pública en las sociedades latinoamericanas. Este tema es abordado por Norma Alejandra-Marcia-Maluf, quién estudia las transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares producidas en Argentina y Ecuador bajo contextos de pérdida de legitimidad de la autoridad y su vinculación comunitaria.

El análisis del discurso es la metodología usada por Peter Peetz y Sebastian Huhn para reflexionar sobre el carácter de las políticas públicas centroamericanas frente a la violencia e inseguridad. Los autores son críticos de los discursos públicos producidos en El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, donde jóvenes de barrios marginales tienden a ser excluidos de toda posibilidad de participación el diseño de una política de seguridad que en lugar de ser inclusiva, tiende a ser instigadora de la inseguridad y marginación. En esa misma línea de trabajo, pero sobre el caso mexicano, Natalia Gontero da a conocer los resultados de una investigación acerca de los modos en que los jóvenes del Distrito Federal representan lo inseguro y lo violento de su vida cotidiana que se desarrolla en contextos donde se consumen imágenes y discursos que dan cuenta de un supuesto aumento de la violencia delictiva y la inseguridad, y al mismo tiempo, desde el Estado, se publicitan y legitiman políticas de seguridad populistas combinadas con duros programas de tolerancia cero.

En el mismo terreno de las políticas públicas presentamos varias ponencias significativas sobre casos nacionales. Colombia tiene tres estudios a cargo de Claudia Patricia Gómez que analiza los elementos prácticos constitutivos que operan en la cotidianeidad de las políticas, al responder una serie de preguntas que se hacen las instituciones sobre las poblaciones objeto de intervención; Elkin Velásquez estudia comparativamente las vinculaciones producidas entre gobernabilidad de la inseguridad e incremento de la convivencia pacífica de la población a través del análisis efec-

tuado en Bogotá y otras ciudades colombianas. Myriam Román Muñoz nos presenta una reflexión en torno a las formas de concebir las relaciones policía/comunidad como parte del proceso de reformas institucionales asociadas a dinámicas de democratización.

El marco institucional es otro de los temas claves en el debate de la seguridad ciudadana. En un contexto de democratización de las sociedades y transformaciones del aparato estatal, es fundamental un proceso de reforma integral de las instituciones de seguridad pública. Esta dimensión está recogida en la ponencia de Daniel Pontón que analiza el proceso de reforma policial en el Ecuador y las razones por las cuales no se han realizado transformaciones profundas en esa entidad; de esa manera, el autor expone algunos mitos restrictivos que operan en la sociedad ecuatoriana y devela las lógicas corporativas que impiden el cambio.

Cooperación, integración y seguridad regional

Los conflictos políticos no resueltos por largo tiempo han dado lugar a la intervención humanitaria en países que han carecido de la institucionalidad necesaria para salir adelante luego de su crisis. Es por esa razón que el papel de los organismos internacionales adquiere una importancia creciente en la relación entre los Estados que, a nivel subregional, impulsan procesos de cooperación para aumentar sus espacios de negociación e influencia hemisférica.

Hay que tomar en cuenta que la construcción de agendas consensuadas entre países distintos y competitivos nunca ha sido una tarea fácil, mucho menos en temas relativos a la seguridad, pues cada uno tiene una noción diferenciada sobre las problemáticas existentes. Los desafíos regionales se presentan como una visión compartida de estrategias que sitúan intereses comunes sobre determinados campos de intervención para posicionarse sobre ellos y ejercer presión negociadora a los actores involucrados. La idea central es que determinados problemas desbordan rápidamente el ámbito de competencia de los Estados nacionales de la región, aún de los relativamente desarrollados, para convertirse en temas que ameritan preocupaciones y decisiones colectivas incluyentes.

En la evolución de las agendas de seguridad en varios países de la región, ocupa un lugar primordial la forma en que se interpreta la noción de seguridad democrática. No es lo mismo entenderla desde una perspectiva de intervención humanitaria en Haití como la solicitada por la OEA, que operar con el mismo concepto desde una interpretación que privilegia la opción militar para tratar de solucionar un conflicto armado de más de medio siglo de duración como acontece con el actual gobierno colombiano.

En este sentido, la difusión de una concepción democrática de seguridad regional implica adaptar el papel y roles de las fuerzas armadas a las necesidades y retos de los procesos de integración; a los nuevos mecanismos de cooperación que exigen medidas modernas de confianza mutua; a la estabilidad económica que generan los recursos necesarios para las misiones de paz internacionales; y, a ser integrantes de una intencionalidad que establezca distancias con el pasado y con las viejas agendas para implementar criterios alternativos basados en la simultaneidad de acciones y cuotas equitativas de participación.

Estas y otras ideas relacionadas están presentadas en esta sección. Elsa Llenderozas expone en su trabajo como Brasil, Argentina y Chile han demostrado un firme compromiso político frente a la crisis haitiana, no solo para ser reconocidos en el contexto internacional que es observado por las Naciones Unidas, sino para obtener legitimidad en los espacios multilaterales donde pueden desarrollar sus intereses particulares con mayor solvencia y ser parte de la construcción de valores y reglas de juego acogidas por los diferentes actores del sistema. Ana Mungaray, por su parte, nos brinda un análisis sobre la importancia que tiene la Agenda de las Américas en seguridad pública dentro del contexto del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, de ahí que la ruta de reflexión incorpore al concepto de seguridad pública como mecanismo polivalente que da cuenta de los entornos de convivencia, de las estrategias desarrolladas por los actores violentos y como recurso indispensable para obtener indicadores sociales que construyen políticas estatales y regionales.

Conclusiones

Estadistas y académicos se han preguntado sobre el significado profundo del concepto seguridad en un mundo que está en constante cambio y donde la crisis de los grandes paradigmas ideológicos ha producido escenarios de incertidumbre, fragmentación y pérdida de sentido sobre un futuro certero y esperanzador para las naciones y los pueblos. Si bien existen todavía intentos por desarrollar programas de seguridad humana basados en una trama conceptual integradora y novedosa, pero que en muchas ocasiones resulta más discursiva que práctica, no podemos cerrar los ojos ante la influencia de prácticas políticas unilaterales y hegemónicas derivadas del neorrealismo que siguen vivas y pesan en el desempeño analítico de sectores académicos que estudian temas de seguridad en nuestros países.

A diferencia de otras regiones en el mundo, América Latina no presenta actualmente casos significativos de terrorismo que sean merecedores de atención especial, sin desconocer que existen actores armados que operan nacionalmente bajo contextos e intereses compartidos con el narcotráfico. Estas situaciones deben ser entendidas dentro de una marcada visión global estadounidense que pretende influir en países pequeños o relativamente vulnerables a través de un discurso victimizado; de todas maneras, parece no existir consensos que expresen una posición uniforme respecto al problema del terrorismo, salvo casos muy particulares como el colombiano y unos pocos países centroamericanos. La postura sudamericana, con diversos matices y discursos justificadores, trata de alejarse de esa presión política que desea incidir en el funcionamiento estatal y porque además, no define claramente desde qué enfoque y a partir de qué amenaza concreta se construye esa visión de terrorismo y organizaciones terroristas en la región¹⁰.

No existen dudas sobre la atención especial que recibe el tema del narcotráfico, ya sea por la conflictividad sociopolítica que acarrea o por los consensos establecidos que pretenden desarrollar diversos mecanismos de

¹⁰ La excepción serían Paraguay y Colombia que han brindado facilidades para que organismos de seguridad estadounidense operen con relativa libertad en sus territorios. Vale mencionar que la figura del combate al narcotráfico se ha convertido en un "comodín".

cooperación en los ámbitos regionales e internacionales para luchar contra las drogas. En ese plano, si bien se constata que hay una tendencia dominante a solucionar el problema por la vía militar y de la interdicción, también hay otros enfoques que deben ser considerados para abordar este crucial asunto, básicamente, las orientaciones que critican los resultados negativos de la intervención castrense cuando el tema puede ser tratado desde la política interna de salud pública y por la vía diplomática que exija asumir responsabilidades de acuerdo a los niveles de involucramiento de cada actor o país en este intrincado y complejo problema regional y hemisférico.

Observamos en este congreso que muchos de los temas migratorios presentan una marcada orientación a ser estudiados en campos disciplinares relacionados con la seguridad y las relaciones internacionales. Esta situación, posiblemente sea el reflejo de que los flujos migratorios hayan dejado de ser una preocupación de investigaciones vinculadas con temas de empleo, crecimiento industrial o reformas estructurales que modificaron o transforman los escenarios de las economías nacionales y regionales. Hoy en día, esos mismos flujos llegan a ser mirados como amenazas globalizadas a las economías nacionales de varios países que en su peculiar interpretación de resguardo y protección desarrollan políticas atentatorias contra los derechos humanos de las personas que migran; curioso el tratamiento porque buena parte de esta trama se desenvuelve bajo el manto protector y justificativo de una hegemonía unilateral que vulnera el régimen internacional de protección humanitaria y su sistema institucional.

Los temas de seguridad ciudadana y violencia presentan una gama interesante de problemáticas conectadas entre sí. En casi todas ellas constatamos la pérdida de legitimidad de las instituciones encargadas del orden público; miramos con desencanto la constante corrupción en los cuerpos policiales que conspiran para frenar los procesos de reforma en sus entidades; nos asombramos frente a la impotencia que tiene la ciudadanía para cuestionar y castigar la calidad de la información que circula en los medios de comunicación que aumentan las percepciones de inseguridad; y, permanecemos absortos al leer pasajes que explican la manera como la violencia invade los estratos generacionales que hasta hace poco no estaban incluidos en la espiral delincuencia que es común en nuestros países.

Es interesante mencionar como los estudios sobre cooperación e integración presentan continuamente el dilema de si la seguridad regional es un mito o una realidad. Y esto porque las apreciaciones diferenciadas que tienen los países sobre las nuevas amenazas, miradas desde sus propios intereses en términos de seguridad nacional, modifican también los escenarios de la integración subregional que puede ser asumida como negativa o responder a estrategias de actores extra-subregionales con mucha capacidad de presión política y económica.

Tomar en cuenta esta diversidad de enfoques sobre seguridad implica a su vez plantearse la posibilidad de trabajar algunos retos en las futuras agendas de investigación. El primero será superar los tradicionales enfoques de la seguridad como poder o interés nacional, independientemente de que en la actualidad tenga vientos favorables o se presente como un realismo remozado por sectores académicos cooptados por el *stablishment*. El segundo es cuestionar la poca frecuencia con la cual las investigaciones sobre temas relevantes en seguridad dejan de interrogarse respecto a ¿quién define una amenaza? y principalmente ¿qué se concibe como una amenaza? preguntas que de ser respondidas con claridad ubicarían a los principales actores estatales responsables de los impactos negativos y la vulnerabilidad que sufren los derechos humanos en Latinoamérica.

Finalmente, lo anterior también implicaría la urgencia por redefinir y ampliar la definición de soberanía hacia un tipo de concepto que incluya la responsabilidad estatal y la rendición de cuentas en contextos regionales e internacionales que cada vez son más “securitizados” y comprometidos con el poder hegemónico y unilateral. Hacer esto devolvería a los Estados y pueblos la capacidad para cumplir con sus responsabilidades internas y externas a la vez que ampliaría su autoridad y legitimidad en tiempos de ostracismo y pragmatismo paralizante.

Bibliografía

- Baldwin, David (1997) "The concept of security" *Review of International Studies*, Vol 23, No 1, pp. 5-26.
- Buzan, Barry et. al., (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. London: Boulder.
- Cox, Robert (1996) "The Global Political Economy and Social Choice" en: *Approaches to World Order*. Cambridge University Press.
- Orozco, Gabriel (2006) "El concepto de seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales" en: *Revista CIDOB d'Àffers Internacionals*, No.72, Barcelona.
- Rivera, Fredy (2005) "Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas" en: *Drogas y democracia en América Latina El impacto de la política de Estados Unidos*, editado por Coletta A. Youngers y Eileen Rosin. Buenos Aires: WOLA, Editorial Biblos.
- Rivera, Fredy et. al., (2007) *Migración forzada de colombianos a Ecuador*, Corporación Región-University of British Columbia. Ecuador: FLACSO. Medellín: Editorial Región.
- Rojas, Isaías (2005) "Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú" en: *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*, editado por Coletta A. Youngers y Eileen Rosin. Buenos Aires: WOLA, Editorial Biblos.
- Sain F., Marcelo (2002) *Reflexiones acerca de las relaciones civil-militares en las democracias latinoamericanas de principio de siglo*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Libro Nacional de la Defensa: perspectivas político-estratégicas de la seguridad y la defensa nacional", Quito, Ecuador, 20-23 de mayo.
- Sheehan, Michael (1998) "Realism and Security en: *International Security: An Analytical Survey*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Sotomayor, Arturo (2007) "La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas" en: *Revista de Ciencia Política*, Vol 27, No 2, pp. 82-83, Santiago. http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev272/27_24.pdf. "Temor en México por militarización de la frontera." (17 de mayo del 2006) www.elcomercio.com

- Turton, D. (2003). "Conceptualising forced migration", R.S.C working paper No. 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford, October, <http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf>
- Waltz, Kenneth (1986) *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

**Fronteras, migraciones
y seguridad**

Alambres, mojados y trampas: seguridad fronteriza y diversidad de los circuitos de migración legal

Mario Constantino Toto*

Introducción

Un elemento al que se hace frente al hablar de la migración se refiere a la forma en que ésta es percibida, tanto en el ámbito institucional como en el ámbito social, en las sociedades receptoras. La mundialización ha contribuido a la multiplicación del estatuto de minorías en el seno de las sociedades nacionales, con la consecuente dislocación de la forma de tratarlas a nivel público político. Si antes el extranjero era concebido como la otredad radical, colocado por fuera de los límites de la nación y que por lo tanto era susceptible de una regulación jurídica específica, hoy en día, el extranjero se vuelve el extraño. Una otredad instalada en el seno del estado nacional, más aún, se constituye un escenario donde lo “trans” suple crecientemente lo unilateral.

Frente a este creciente fenómeno de coexistencia de la diversidad en el seno de una comunidad nacional aparentemente homogénea, las respuestas en términos de política migratoria son diversas y no pocas veces contradictorias. Así, hoy en día asistimos a la puesta en práctica de decisiones estatal-nacionales en materia de migración, con un marcado acento “seguritario”, cuando lo que se impone son las decisiones negociadas no solo a nivel interestatal, sino en concertación con los actores surgidos de la migración.

* UAER-Coordinación de Humanidades, UNAM México.

No es ocioso recordar que por lo menos cerca de diez millones de mexicanos (de los 26 que declaran tener origen mexicano) viven en los Estados Unidos y que de ese grupo, al menos la mitad es indocumentada. Son en *strictu sensu*, una minoría que se encuentra en los márgenes de la sociedad estadounidense, sin derechos a salvo en el marco legal de aquel país; pero también sin derechos a salvo en el país de origen y ello presupone una doble invisibilidad: *defacto* despojados de sus derechos como ciudadanos mexicanos por el hecho de encontrarse en el exterior y *dejure* sin derechos por su condición de indocumentados en los Estados Unidos.

Características del actor emigrante ilegal y su relación con lógicas ciudadanas

Esta particular situación de los emigrantes mexicanos a los Estados Unidos tiene un par de correlatos adicionales: a) en el plano del imaginario social estadounidense, los emigrantes indocumentados son gente fuera de la Ley, ajenos al contrato social que funda la comunidad de iguales, lo que conduce a que sean considerados institucionalmente como “enemigos externos” y culturalmente como diferentes e inferiores. El racismo institucional y sociocultural que permea tal imagen se traduce, en términos prácticos, en una continuada campaña de descrédito (por no mencionar la violencia que se ejerce sobre ellos) de los aportes que los indocumentados hacen a los Estados Unidos, tanto en el plano económico como al prestar servicio en la fuerzas armadas de aquel país (una irregularidad jurídica).

Pero existe, además un segundo nivel en la situación de los emigrantes mexicanos y es que (b) no solamente están fuera de la ley, de país receptor, sino que también se encuentran fuera de la ley de su país de origen. Los emigrantes durante su periplo suponen que siguen formando parte del sistema social y jurídico político al cual “pertenecen”; la paradoja que se instala en el acto de partir al “otro lado” es que estos emigrantes pierden también simbólicamente (y en la práctica) su membresía a la nación mexicana: proveedores de divisas pero sin derecho a participar en las decisiones del país (ergo no forman parte de la comunidad política), tra-

bajadores amparados en un acuerdo binacional pero que no reciben los recursos producto de su trabajo (ergo no tienen el amparo del derecho nacional) y finalmente, desde el punto de vista de un cierto nacionalismo cavernario, “traidores” y “antimexicanos” (luego entonces no pertenecen a la comunidad nacional).

La combinación de ambas condiciones genera una doble pérdida: se deja de ser ciudadano del país de origen y nunca se es del país receptor. Atrapados en esta lógica del entre dos, del limbo jurídico y sociocultural al que se ven enfrentados, los emigrantes devienen una suerte de “bárbaros internos” –para recuperar la idea de Kavafis– sujetos con una identidad sociocultural, jurídica y política ambigua que conduce a que sean considerados por los miembros de cada una de las comunidades nacionales como hostiles, extraños, potencialmente peligrosos. Tenemos entonces un primer déficit en la construcción de los emigrantes en tanto actores: son colocados en los márgenes de las sociedades expulsora y receptora, con la consiguiente indefensión jurídica y el violentamiento de sus más elementales derechos humanos por parte de actores institucionales a ambos lados de la frontera.

Que la solución a estos dilemas siga circunscrita al ámbito del Estado nacional implica que los diversos actores de la migración no han sido considerados. En el contexto de los problemas que queremos subrayar, la ausencia de mecanismos de concertación sobre la migración ha instalado en el espacio público la idea de una crisis de control sobre la misma, que nos parece que no es tal. En este contexto se han desarrollado una oleada xenófoba y un resurgimiento de las ideologías nacionalistas, como no se había visto desde la segunda guerra mundial. No es gratuito si la respuesta estatal nacional se circunscribe al incremento de medidas de represión de la extranjería (como es el caso de varios países europeos) y al reforzamiento de medidas condenando la estancia ilegal de los inmigrantes o asociándola con la creciente inseguridad y violencia que viven ciudades y ciudadanos en distintas partes del orbe.

Sometidos a una dinámica xenófoba del tipo: “son los que vienen a ocupar los puestos que nosotros necesitamos”, incluso vejados en su dignidad humana, los inmigrantes se ven sometidos a una nueva contradicción: habiendo abandonado su país de origen por los motivos que sean,

se encuentran atrapados en un país que no les quiere pero que les necesita. De ahí, a la manifestación pública de la violencia contra la otredad, no hay sino un paso, como lo muestra el creciente nativismo y xenofobia que desde el 9/11 ha multiplicado los grupos de vigilantes y la caza de indocumentados en la frontera entre México y Estados Unidos. Efectivamente, lo que se destaca de estas contradicciones es, en primer lugar, que el paso del extranjero al extraño, instalado en el corazón del estado nacional, ha coadyuvado al incremento de las reacciones racistas entre la población nativa y la inmigrante, sea en Europa o en Estados Unidos. En segundo lugar, el debate multicultural, en el seno de las sociedades nacionales, ha sido evitado a través de decisiones de política pública, orientadas a hacer prevalecer la concordia jurídica antes que la concordia de las diferencias a nivel sociocultural.

Para el ejercicio de formulación de una hipótesis sobre la diferenciación interna del actor migrante y con ello de la diversificación de circuitos ilegales de migración, recurrimos a la forma en que, desde el punto de vista jurídico, están considerados por la alteridad. Como es de suponerse ésta no está construida solo de modo normativo, sino que corresponde a las estrechas relaciones que se mantienen entre temporalidades específicas, espacios concretos y sistemas de prácticas que soportan. Así, la tipología que proponemos corresponde a las relaciones que en el devenir han mantenido estos tres elementos. Una historicidad específica, un espacio concreto y un sistema de prácticas sociales han dado lugar al actor migrante en la Ciénega de Chapala, en el estado de Michoacán.

Debemos comenzar por señalar que una primera distinción entre migrantes se estructura a partir del programa bracero, y es la configuración de una “aristocracia migrante”, que hace referencia a aquellos que después de largos periodos de ir y venir amparados en el programa bracero, obtuvieron una carta de oferta de trabajo permanente, modificaron su *status* legal de braceros o indocumentados al de *resident alien*, con lo que no sólo se estabiliza el ritmo de traslado, sino que también se incorpora al flujo migratorio a la familia. Este hecho marca un punto de inflexión en la dinámica migratoria previa, pues al hacerse de documentos legales, el emigrado traslada a su familia de manera legal también (bajo la política de reunificación familiar) y la incorpora a la actividad laboral, de tal suer-

te que la reproducción de la unidad doméstica ya no se hace como familia campesina sino como familia migrante (Fernández: 47). Es decir, que en el proyecto de vida o laboral se puede tener actividad en el sector agropecuario, el pequeño comercio, el transporte o cualesquiera actividad, pero la orientación central es la de producir migrantes.

Si tomamos como referencia la legalidad o ilegalidad de la trayectoria migratoria, tendríamos que aclarar que así como se configuró la “aristocracia migrante” (los legales) también se estructuró de forma paralela el circuito de los “mojados”, “alambres”, “trampas” (los ilegales), que es mucho más variado y relativamente menos conocido, aunque siempre es dado por supuesto. A partir del trabajo de campo realizado, como hemos visto al principio de este trabajo, se puede decir que los candidatos a mojado pueden o no proceder de las mismas comunidades que los legales, es decir donde está arraigada una tradición migratoria, pero esta suele ser reciente y con redes de socialización apenas en proceso de consolidación. Puede tratarse de miembros de familias sin antecedentes migratorios directos o de familias donde hubo migración en el periodo bracero pero que jamás regularizaron su estancia en los Estados Unidos. Puede tratarse, en fin, de miembros de una comunidad sin tradición migratoria y que el candidato sea el prospecto de pionero para iniciar la red.

Lo usual es que el candidato sea informado por conocidos o parientes de los costos de cruzar la línea, así como de las oportunidades laborales a las que puede acceder. Una vez realizada esta primera etapa, lo siguiente es explorar las condiciones de cruce, así como acercarse a los emigrantes que le servirán de referente y soporte en el extranjero. El siguiente paso es conseguir una fuente de financiamiento para costear el viaje o pagar al “coyote”; por regla general la familia es la fuente de financiamiento o al menos como garante ante un usurero. Como es observable, por ser una inversión de alto riesgo, esta estrategia no está al alcance de los más pobres. Después de haberse realizado estos pasos, viene el cruce de la frontera, que por regla general se hace con un coyote conocido, recomendado por otros que ya han cruzado y, sobre todo, confiable.

Ya en el otro lado, el ilegal apela a la red de emigrados que previamente había conectado; ésta le servirá para conseguir empleo, para aprender lo básico de los códigos de la sociedad americana y para insertarse en una

red de socialización que reduzca el impacto emocional del desarraigo. Como todo su universo es precario (el trabajo, la posibilidad de ser detenido por la migra), el ilegal se ve obligado a regirse por una suerte de código de honor que le permita librar la precariedad, pero sobre todo que le permita al retorno incrementar el diferencial de honor y reputación en su comunidad, lo que permitirá que siga siendo aceptado socialmente al retornar.

En la medida en que mantenga un ritmo de envío de remesas más lo que haya ahorrado, el ilegal estará configurando su propio patrón migratorio y en el siguiente cruce podrá disminuir los costos financieros y emocionales de aventurarse en el norte. Así, en sus sucesivos cruces podrá prescindir del coyote, incorporará a algún familiar en el viaje al que le servirá de enlace como otros lo hicieron con él.

En materia laboral, el que un legal o un México-americano ocupe un puesto que le permita la contratación de mano de obra, sea como capataz, contratista o enganchador y que el ilegal trabaje con él, es la mejor estrategia para garantizar que en cada cruce habrá un poco más de certidumbre laboral; pero además, potencialmente puede ser la base para la creación de una red social de soporte a la migración procedentes de un mismo pueblo o región específica y, eventualmente, construir un enclave “étnico” que facilite la reproducción del circuito migratorio. La capacidad del ilegal de perpetuar su movilidad al extranjero, depende en buena medida de su capacidad para acceder a redes sociales y de la densidad que éstas hayan alcanzado en la sociedad americana.

La existencia paralela de ambos tipos de actores fue continua prácticamente hasta el fin del programa bracero, coincidente con el fin del milagro mexicano; a partir de 1965 y hasta 1986 decreció significativamente el número de legales y la migración ilegal dominó el panorama laboral y de constitución de redes informales y de provisión de servicios para perpetuar el circuito. En esos 22 años se diversificaron las estrategias de ingreso ilegal y se fortaleció el mercado negro de documentos migratorios falsos o robados. Los “alambres” (que saltan la barda), los “mojados” (que cruzan el Bravo) y los trampas (que ingresan como turistas, o con documentos falsos o prestados) dominaron la escena fronteriza.

La institucionalización en la práctica de los circuitos migratorios (legales e ilegales) configura lo que hemos dado en llamar el actor migrante y que indica que el individuo que otrora se forjaba en el seno de la unidad doméstica para ser campesino, obrero o empleado, ahora se forja para ser migrante, como categoría social y cultural, incluso ocupacional. Independientemente de que en Estados Unidos el emigrado trabaje en el campo, en las fábricas, en la construcción, lavando platos o arreglando jardines, para sí mismo, para su familia y para su comunidad de origen será migrante.

Para el año de 1986, la aprobación de la IRCA (Immigration reform and control act) o Ley Simpson-Rodino tuvo un impacto significativo en la estabilización de los circuitos migratorios en la Ciénega, además de consolidar la forma en que regiones como la ciénega de Chapala se articulan a los mercados laborales del norte. Empero, la ley que permitió la legalización de los ahora llamados Rodinos no contempló el impacto que una legalización masiva iba a tener en la sociedad estadounidense, que como señala Kearney (Kearney, 2003:52-74), pueden seguir siendo requeridos como mano de obra barata, pero crecientemente son rechazados en tanto personas. Esta percepción de injusticia no sólo es vivida en los Estados Unidos, sino que también en las comunidades de origen, lo que ha dado lugar a que la comunidad campesina se viva como una comunidad de “sufrimiento” (Gledhill, op. Cit. p.13).

En relación a la Ciénega de Chapala el patrón migratorio ha estado compuesto por ambos tipos de actor, pero las historias de migración a los Estados Unidos varían de comunidad a comunidad. Se puede decir sin embargo, que una constante en la región es la antigüedad de la tradición migratoria, como lo demuestra el pueblo de Jaripo que prácticamente desde fines del XIX fue configurando un circuito migratorio que aún en nuestros días se cuenta entre los más consolidados. Este ejemplo llama la atención porque es la muestra de cómo una comunidad económicamente marginada logró elevados índices de legalización tanto en el periodo del programa bracero como en el de la Ley Simpson-Rodino (Fonseca y Moreno, op. Cit.). Pero además porque configura uno de los primeros patrones de transición del paisaje rural en la Ciénega en la medida en que los emigrados fueron transitando de actividades en el sector primario y

rural hacia los sectores secundario y terciario y urbanos en Estados Unidos. En efecto los migrantes de esta comunidad han desplegado un patrón de creciente permanencia en los Estados Unidos, particularmente en la ciudad de Stockton y sus retornos son periódicos, por lo que el pueblo adquiere rasgos fantasmales una buena parte del año.

Si bien la transición hacia trabajos en los sectores secundario y terciario es desigual entre las comunidades expulsoras, la tendencia en la región de la ciénega es a ubicarse en actividades cada vez más urbanas, aún cuando persisten comunidades que mantienen una migración de campo a campo, como es el caso de Cerrito de Cotijarán (Gledhill, 1987: 12)

Lo que se quiere destacar es el hecho de que la Ciénega de Chapala, con los datos disponibles –hay una ausencia de datos sobre migración a nivel municipal– del censo de población y con el indicador construido por López Castro y Zendejas (López, Zendejas, 1988: 51-79), confirman y avalan el dato empírico de que el noroeste michoacano o región Ciénega de Chapala y Bajío zamorano o distrito Lerma-Chapala, es la región del estado que más ha contribuido con inmensos grupos de gente a la auto-sustentabilidad y permanencia del proceso migratorio, pues agrupa a trece de los veinticinco municipios con mayor número proporcional de migrantes.

Además de los factores económicos como inductores para la emigración, esta región posee una infraestructura de transporte desde muy temprano el siglo XX, lo que ha facilitado el traslado de mano de obra hacia los Estados Unidos. La red ferroviaria, diseñada desde el porfiriato y que originalmente debía servir para sacar la producción de la hacienda de guaracha, terminó sacando a los habitantes de la región hacia los Estados Unidos, tanto como lo hicieron la infraestructura carretera y ya bien entrado el siglo XX, la cercanía del aeropuerto de Guadalajara.

Tenemos entonces que la propia configuración socioespacial de la región de la Ciénega de Chapala es uno de los factores explicativos de la construcción del actor migrante y que los avatares del desarrollo regional son crecientemente dependientes de aquellos que, de manera legal o ilegal, estacional o recurrentemente o de manera definitiva, van y vienen entre las urbes y campos de California, Illinois, Florida o Texas y sus comunidades o cabeceras municipales de la Ciénega. Una historia de cons-

trucción de más de cien años que, dada la fortaleza de las redes y la estructura de los circuitos migratorios transnacionales (Schiller, *et. al.*, 1992), difícilmente decaerá.

A partir de esta caracterización de la construcción del actor en la Ciénega estamos en condiciones de proponer una tipología tentativa del actor migrante. Huelga aclarar que la tipología es una comodidad de método que permite dar cuenta de las convergencias de sentido y de proximidad a las formas propuestas, con cantidad de datos empíricos que facilitan la construcción de unidades de comportamiento. Pero definir los tipos, pasa también por identificar el paso de unos a otros –los intersticios de diferenciación: señalar cómo los individuos, en el curso de su biografía pasan o no de un tipo al otro (Tarrius, 2002: 31 y ss).

Tendríamos entonces un cuadro tipo como el que se muestra a continuación. En él se ha tratado de establecer el tipo jurídico que ampara cada forma de actor, así como las orientaciones más generales de la acción a que dan lugar tanto en el país de origen como en el país de acogida. El cuadro constituye un resumen de los hallazgos realizados hasta la fecha y procura señalar, de manera aun embrionaria, los efectos que cada tipo tendría en los procesos de redensificación de lo social en la Ciénega.

Cuadro constitutivo de la construcción diferenciada del actor migrante				
Actor migrante	Formas del actor	Orientación de la acción en el exterior	Orientación de la acción en el país de origen	Modo de pase
Legal	Aristocracia migrante	Residente poco activo	Inversor, mito del eterno retorno	Programa bracero
Rodino	Privilegiados	Movilización ciudadana	Participación incluso cívico social, religiosa	Ilegal y amnistiado
Temporal	suertes	Solo trabajo	Acumulación de recursos	Permisos de trabajo por época
Ilegal (a)	Trampa	Trabajo subterráneo	Envío de remesas	Ilegal con red de soporte familiar
Ilegal (b)	Mojado o alambre (se incorpora como descriptor la biznaga)	Trabajo precario (jornalero, trash-catcher)	Envío de remesas (norteño)	Ilegal sin recursos

Fuente: etnografía y definiciones normativas del migrante. Elaboración propia.

Como puede observarse, en la columna de la izquierda aparecen condensados los tipos normativos que se han construido en el tiempo respecto de los migrantes, van desde los legales que emergieron a partir del programa bracero y que han sido considerados como una suerte de aristocracia en el seno del actor migrante; se caracterizan por tener una participación discreta en la vida pública y público-política de los Estados Unidos y por ser inversores netos en los países de origen, muy asociados al denominado mito del eterno retorno, por medio del cual, estos legales destinan parte de sus recursos a preparar su jubilación en sus terruños, aunque nunca vuelvan; como lo atestiguan la cantidad de casas vacías que existen en la región, y que preferentemente ocupan antiguos predios rurales convertidos de golpe en suelo urbano.

El segundo tipo normativo se refiere a aquellos individuos que, habiendo ingresado ilegalmente a los Estados Unidos, lograron acogerse a la amnistía decretada por el gobierno estadounidense en los ochenta; popu-

larmente son conocidos como rodinos, en alusión al autor de la ley de inmigración (Rodino). Desde la perspectiva de otros migrantes, los rodinos son privilegiados puesto que lograron modificar su status legal en un lapso de no más de diez años. Se caracterizan por tener una participación más activa en defensa de sus derechos en los Estados Unidos y por organizarse a través de asociaciones cívico-sociales e incluso religiosas, para apoyar el desarrollo de sus comunidades de origen.

Un tercer tipo de actor se refiere a los trabajadores temporales que estacionalmente se incorporan a actividades laborales en los Estados Unidos; desde el fin del programa bracero, la existencia de trabajadores temporales legales se ha visto reducida de manera significativa, ganando en relevancia la estancia, temporal o no, ilegal. Este tipo de actor se concentra en actividades estrictamente laborales en los Estados Unidos y el objetivo central es acumular recursos para el retorno a México.

Dentro del tipo normativo del ilegal, se ha decidido subdividirlo a partir de la experiencia diferenciada a la que da lugar la forma en que se cruza al otro lado. De esta manera tenemos un primer tipo (a), que se caracteriza por contar con una red de soporte familiar o comunitario que contribuye a una inserción mas o menos afortunada en el mercado laboral subterráneo en los Estados Unidos, la precariedad de su situación legal; lo hace apartarse de prácticamente toda forma de participación en la vida pública. Los ingresos generados normalmente son destinados a remesas familiares. El tipo (b) es quizás el más precario, no sólo en términos de su traslado o su estancia en el otro lado, sino también en términos de la capacidad de producción y/o inserción en redes migratorias. El trabajo siempre es estacional y pasan cambiando de uno a otro; la acumulación de ingresos y el envío de remesas rematan la precariedad con que construyen su estancia en el otro lado tanto en términos de calidad de vida como de reconocimiento social. En los lugares de origen son popularmente conocidos como norteños, elemento que a veces connota una definición negativa.

Como puede desprenderse de lo hasta aquí señalado, la dinámica con que se construye el actor migrante da lugar a la producción de circuitos y redes altamente diferenciados que en términos del diseño de una política de seguridad fronteriza no pueden ser soslayados. Justamente porque en esas redes y circuitos estructurados se encuentra contenida una premisa

elemental de seguridad: al saber cómo operan estas redes, es más probable comprender que la seguridad pasa por otros registros que nada tienen que ver con la criminalización in extenso de los emigrantes ilegales.

Parias y delincuentes: las fuentes subyacentes a la política de seguridad fronteriza

Justamente es a partir de visualizar a los indocumentados como criminales *a priori*, no potenciales, no probables sino caracterizados arquetípicamente, que se ha consolidado la idea de que la mejor manera de tener una política de seguridad fronteriza es a través del sellamiento relativo de las fronteras y del tratamiento de los ilegales como criminales. Es bajo esta lógica que pueden enmarcarse las políticas de contención de la migración indocumentada por parte de las autoridades estadounidenses.

En efecto, desde la operación *Hold the line* en Texas hasta la operación *Guardian* en Arizona; todas ellas se enmarcan en el contexto de una política de seguridad fronteriza iniciada en 1993 bajo el gobierno de Clinton denominada “prevención a través de la disuasión” (*prevention through deterrence*) y cuyo objetivo era el de generar corredores de paso de indocumentados por las zonas más agrestes y peligrosas (el desierto de Arizona) bajo la idea de que la dificultad del paso generaría una disminución neta del flujo migratorio, mientras que la popularmente conocida “migra” se vería reforzada en equipo y miembros. La paradoja es que, por ejemplo, para el año fiscal de 2000 el número de aprehensiones realizadas por la patrulla fronteriza ascendió a más de 1.6 millones de indocumentados, un incremento de más del siete por ciento respecto de año fiscal anterior y del 68% respecto de 1994. No bastando estas cifras generales, tendríamos que observar que en los sectores Tucson y Yuma de la patrulla fronteriza el número de detenciones aumentaron en un 351% (Kourous, 2002:14). De ahí que podamos preguntarnos por la eficacia de sus estrategias de disuasión.

Evidentemente, la existencia previa al 11/09 de una política de disuasión, nos habla de una deliberada lógica de reducción de los contingentes de ilegales, pero no su supresión definitiva. Llama la atención que en el

discurso político estadounidense la doble imagen del ilegal como criminal pero también como mano de obra necesaria se decante en la franja fronteriza exclusivamente en el primer sentido. No es ocioso señalar que en la mayor parte de los casos, del lado de las comunidades fronterizas de Estados Unidos el mito de la “reconquista” y el de “la ola café que crece” sean la constante entre la opinión pública; empero, esos mismos rancheos que cazan y persiguen a los indocumentados son quienes se benefician de su trabajo. ¿Paradoja de la compleja relación fronteriza entre dos naciones? En absoluto. Corresponde más bien al sentido profundo que estructura la mirada estadounidense sobre la migración indocumentada: parias, mano de obra barata que despojada de derechos puede ser tratada de cualquier forma.

Esta dinámica del desprecio viene a corroborarse cuando se observa lo planteado por la nueva Ley de Seguridad Nacional estadounidense y el unilateralismo con que es tratado el tema. Por una parte subordinar el tema migratorio a la cuestión de la lucha contra el terrorismo y el combate al narcotráfico conduce indefectiblemente a la erosión de los derechos fundamentales de los ilegales, pero sobre todo a la indefensión frente al nativismo y la xenofobia que ven justificadas sus acciones al amparo de esta definición. Más allá de la consideración puntual sobre la negación de los derechos humanos de los individuos, observemos algunas de las “consecuencias no intencionadas de la acción” unilateral en materia de seguridad fronteriza. Enumeremos algunas de ellas sólo con fines ilustrativos:

- Incremento del número de muertos registrado en el intento por cruzar la frontera. Hasta la fecha se calcula que desde 1994 a la fecha han muerto y han sido registrados alrededor de 360 individuos por año.
- Aumento en el costo de cruzar la frontera y rearticulación de grupos de pasadores quienes florecen en los puntos de cruce. Tanto el coyotaje como el pollerismo devienen una industria en plena expansión.
- Fractura de la circularidad del flujo migratorio, con el consecuente impacto en la dinámica social de las comunidades expulsoras. A guisa de ejemplo, en la región de la Ciénega de Chapala, desde la implemen-

tación del llamado “muro de la vergüenza” la tasa de retorno de los emigrantes se ha reducido en casi un 40% lo que ha impactado tanto en la vida social como económica de varias comunidades.

- Aumento de la violencia institucional sobre los indocumentados tanto en los puntos de cruce fronterizos como en las comunidades que les albergan, que poco a poco han ido generando leyes que niegan servicios a los indocumentados y eventualmente los convierten en criminales automáticamente. Asimismo el número de “accidentes” con armas de fuego por parte de la patrulla fronteriza se ha incrementado sensiblemente. Como abrir una temporada de caza con todos los permisos y justificaciones en regla.

Como puede derivarse de este recuento, es evidente que las políticas de contención y de criminalización no han funcionado para la contención de la migración indocumentada. Lo señalábamos páginas atrás; en la medida en que los actores de la migración sigan por fuera del diseño de políticas, la proliferación de circuitos migratorios y el “empoderamiento” de las organizaciones de traficantes de indocumentados, asociados a organizaciones del crimen organizado no tendrán fin. En el entretanto, la densificación de las redes migratorias, así como la consolidación del actor migrante constituyen un verdadero reto para buscar soluciones complejas a un tema complejo, donde el cruce entre derechos humanos y seguridad fronteriza se adivina aún como un galimatías.

Veamos, por último, la relación que guardan los procesos migratorios con los procesos de redensificación de lo social en la zona de la Ciénega. Las descripciones que a continuación se presentan son necesariamente inacabadas, pero se pretende iniciar el proceso de articulación entre lógicas migratorias y prácticas de densificación de lo social. Un ejercicio posterior mostrara los niveles de correspondencia entre estos elementos a nivel de la tipología construida.

En efecto, las relaciones entre el México del otro lado y México se han desarrollado en múltiples niveles, destacando sobre todo su raíz popular. La mayor parte de los contactos sostenidos entre los México-americanos y los mexicanos se ha dado a través de las redes creadas de manera hori-

zontal y no institucional. Comunidades enteras que viviendo en Estados Unidos, han mantenido e incluso contribuido de forma material al mejoramiento de las comunidades en México. La formación de los llamados “clubes” en California, delimitados por Estado de origen (como los zacatecanos, los jaliscienses, los potosinos) o por adscripción étnica (los mixtecos, el frente indígena oaxaqueño binacional, entre otros) se han convertido en una suerte de “embajada” informal que permite mantener contactos fluidos entre los dos México. Debe recordarse que gran parte de la migración de principios del siglo XX, fue de corte obrero y campesino; circunstancia que no variaría sino hasta la década de 1980 y 1990, cuando la migración comenzó a adquirir un perfil más urbano y de clase media.

Tenemos pues, una primera fuente de relaciones derivadas de redes de adscripción horizontales. Un segundo nivel de relaciones, ha sido el que la comunidad de estadounidenses de origen mexicano ha estructurado a partir de luchas sociales en México. Desde la época del magonismo (en plena revolución mexicana) pasando por el vasconcelismo, el movimiento estudiantil de 1968 hasta llegar a los procesos electorales de 1988, la insurrección zapatista de 1994 y las elecciones del año 2000; se han tejido relaciones a nivel de acciones políticas y de apoyo a estas diversas movilizaciones en México (Sandoval, 2003: 26). Esta vertiente de articulación, se ha caracterizado por el creciente interés que suscita la democratización en México entre los chicanos y que corresponde a las expectativas de hacerse entender por parte de las autoridades en tanto que ciudadanos mexicanos de pleno derecho o como miembros de la comunidad cultural mexicana.

El tercer nivel de relaciones ha sido de carácter más institucional y ha tenido como actores principales a las instituciones del gobierno de la república y a los organismos representativos de la comunidad estadounidense de origen mexicano. Por regla general, esta relación se ha caracterizado por el desinterés del gobierno de México, hasta bien entrado el siglo XX, por mantener vínculos estrechos con los mexicanos “del otro lado” y por defender a los migrantes indocumentados. No es sino hasta el gobierno de Salinas de Gortari, y después el de Fox, que esta relación va a reactivarse sobre la base de la promoción y defensa de los intereses de México

en Estados Unidos. Ello responde, a nuestro parecer, a dos elementos: primero, el peso demográfico de los estadounidenses de origen mexicano abre la posibilidad de crear un lobby Chicano, que presione y defienda en las instituciones estadounidenses, los intereses de México (al estilo del lobby cubano-americano); segundo, el hecho que las remesas enviadas desde Estados Unidos sean el segundo ingreso de divisas a México, supone asumir la importancia de mantener y reforzar los lazos de esas comunidades de la diáspora con el país de origen.

Coda

La migración no solo tiene que ver con dinámicas sociales y económicas, sino también con el intercambio y la incorporación de prácticas culturales provenientes de múltiples grupos sociales. Así, la extranjería deja de ser un problema externo para instalarse como un tema a resolver en el seno de una concertación entre actores de la mundialización y actores de la dinámica nacional estatal. El hecho que la otredad se instale durablemente en el seno de la sociedad receptora, despoja a la migración del estatus de ilegitimidad con que ha sido vista y ha querido ser vista por las políticas nacionales estatales. La migración vista desde la perspectiva de quienes se instalan, con mayor o menor permanencia en otro país, deviene un problema sociocultural a doble nivel: ¿cómo reivindicar una diferencia cultural en el seno de una sociedad receptora que rechaza la diferencia? Por otro lado, ¿cómo articular la defensa de una diferencia con una exigencia de integración? Ambos son temas centrales en la búsqueda de una política común de seguridad fronteriza.

De este breve panorama de las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que la migración pone en el seno de los debates de las ciencias sociales contemporáneas destacan cuatro ejes que podrían contribuir a la reflexión en este cambio de época:

- Las migraciones son producto tanto de una decisión reflexiva de sus actores como de las condiciones históricas en que tal decisión se genera. Dada esta premisa, las migraciones no pueden ser consideradas sólo

bajo la óptica de una decisión individual, como la expresión del deseo de afirmar una voluntad de ser en el mundo, es también un fenómeno colectivo condicionado por fenómenos estructurales.

- Las migraciones cuestionan la actual articulación de los Estados nacionales, tanto en el ámbito de la soberanía territorial como en el ámbito de la participación en la vida pública. Las condiciones y procesos históricos actuales nos compelen a reflexionar sobre las posibilidades de una ciudadanía transnacional. ¿Es posible la conformación de una comunidad política cuyo referente territorial se disloca? En el mismo sentido, ¿es posible pensar una comunidad política y una identidad transestatales?
- Los desplazamientos de población entre las fronteras de los Estados-nacionales, no solo interpelan las políticas de regulación de la inmigración, sino que en el caso de los regímenes democráticos, impulsan la reflexión sobre las condiciones de posibilidad (y de decisión) de una democratización en y de las fronteras.
- Por último, el mestizaje producto de las migraciones sigue siendo una dimensión central del debate sobre el multiculturalismo. Por una parte, hace urgente la antigua pregunta liberal de cómo vivir juntos siendo diferentes. Por otra parte, reinstala la cuestión de la interculturalidad como parte de la constitución de la vida en común.

Es con el concurso y sobre todo, con el reconocimiento del papel jugado por los estadounidenses de origen mexicano en la formación de un espacio de acción propio en Estados Unidos, que se puede avanzar en la conformación de nuevas maneras de concebir el futuro de las dos naciones, México y Estados Unidos; en donde antes que el menoscabo de la soberanía y la capacidad de los Estados nacionales para intervenir, se están construyendo lógicas de interacción y de participación entre actores e instituciones, hasta hoy desconocidas y muchas veces menospreciadas.

Las lealtades transfronterizas de los estadounidenses de origen mexicano y de los mexicanos en Estados Unidos, nos hablan de la conformación de un nuevo sujeto social en el mundo globalizado: aquel que se concibe

con pertenencias múltiples, lo que abre paso a la configuración de nuevas arenas de acción y de participación.

Los sueños de ciudadanía transnacional, la existencia de un sujeto extraterritorial, siguen estando presentes como el factor legitimador de esas nuevas formas de acción y de intervención; la posibilidad de establecer *de jure*, aquello que ya está operando *de facto*, no haría sino salvaguardar y garantizar el derecho universal a tener derechos, más allá de fronteras y límites geográficos y sobre todo coloca en la agenda de debate la cuestión de un diseño multifocal de la política de seguridad fronteriza.

Bibliografía

- Fernández Ruiz, Guillermo (2003) “Crónica sincrónica de la migración michoacana”. En: López Castro, Gustavo (Coord.) *Diáspora Michoacana*. México: Colegio de Michoacán/Gobiernos del Estado de Michoacán.
- Kearney, Michael (2005) “Borders and boundaries of State and self at the end of empire”, *Journal of Historical Sociology*, 4 (1), pp.52-74.
- Kourous, George (2002) “The rising costs of U.S. Immigration policy” en www.irc-online.org/bordline, p.14.
- López Castro, Gustavo y Sergio Zendejas, (1998) “Migración internacional por regiones en Michoacán”, en: Thomas Calvo y Gustavo López (Coords.) *Movimientos de población en el occidente de México*, México: CEMCA/El Colegio de Michoacán, pp.51-79.
- Rousse, Roger “Making sense of settlement: class transformation, cultural struggle, and transnationalism among Mexican migrants in the United states” en Glick Schiller, Nina, Linda Basch, Cristina Blanc-Szanton et al (eds.) (1992) pp. 25-52.
- Schiller Glick, Nina, Linda Basch, Cristina Blanc-Szanton et al, eds. (1992) “Transnationalism: a new analytic framework for understanding migration”. En: *Towards a transnational perspective on migration, race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered*, Annals of the New York Academy of Sciences, No. 5, vol. 645, Julio 6, pp.1-24.

Sandoval, Juan Manuel (2003) “La emergencia de nuevos sujetos sociales y políticos transnacionales en 1994: los mexicanos en Estados Unidos”.

Tarrius, Alain (2002) *La mondialisation par le bas*, Paris: Balland. UAER-Coordinación de Humanidades, UNAM México.

La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?

Josefina Lynn*

Introducción

La zona de la Triple Frontera (TF) es una construcción histórica que surge de la intersección de las ciudades de Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y de Ciudad del Este, limitando tres países diferentes, Brasil, Argentina y Paraguay respectivamente.

Cada una de estas ciudades tiene características propias, pero a su vez tienen una serie de particularidades que las unen. Se tratan de núcleos urbanos recientes, de crecimiento acelerado que poseen además zonas muy ricas en recursos naturales. También se constituye como un polo comercial muy importante ya que existe una infraestructura que permite el flujo viable de mercancía entre los tres países.

Por último, una de las características más importantes que posee es la diversidad cultural, ya que es una zona multicultural que no se limita solo a paraguayos, brasileros y argentinos, sino que allí conviven también árabes, chinos, coreanos, indios y aborígenes.

Pero a pesar de todas estas características propias, la zona ha adquirido mayor importancia a partir de los atentados ocurridos al World Trade Center el 11 de Septiembre del 2001.

Si bien históricamente se considera a esta zona como un lugar donde el delito posee grandes proporciones, han aumentado y se ha magnificado la gravedad de las denuncias luego de los atentados del 2001. Comen-

* Universidad de Moron.

zaron a proliferar noticias de que en la TF se concentrarían árabes implicados diferentes atentados, comenzando por los perpetrados a la Embajada de Israel en Buenos Aires en 1992, a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) ocurrido en 1994, hasta los atentados contra Norteamérica en el 2001.

Estados Unidos comenzó a aumentar los controles sobre la zona luego de dichos atentados, ya que tenían sospechas de que allí se alojaban “células terroristas”.

Se la comenzó a considerar así el mayor foco de amenaza en la zona del Cono Sur, donde las mafias de las diferentes etnias, no solo la árabe sino también la china, eran los mayores peligros, ya que estos financiaban directamente el terrorismo a nivel internacional.

Pero a través del análisis de diferentes actores, tales como las medidas de los estados presentes en la región, la de los Estados Unidos, principal persecutor de los terroristas en mundo, y de la actitud de los medios de comunicación y de las ONG, intentaré demostrar si la construcción realizada sobre la TF, que divulga que la amenaza terrorista es un hecho, coincide con la realidad o es sólo un mito¹.

La Triple Frontera (TF)

La TF es una región que ha sido identificada como tal en los últimos años. Hasta no hace mucho tiempo se trataba de tres pequeñas ciudades aisladas unas de la otras, donde no existía ni la población y ni el flujo comercial que la caracteriza como hoy en día.

La TF comenzó a crecer aceleradamente en la década de 1970, con la construcción de diversos medios de comunicación entre los países, la edificación de puentes y rutas, y luego con el desarrollo de la represa Itaipú, que atrajo mano de obra y proliferó el aumento de la población. Fue entonces en dicha década que el comercio y la población comenzaron a crecer en la región.

¹ Según Hugo Bauza un mito es una creación anónima, colectiva de diferentes naturalezas que contiene elementos irracionales y racionales pero que no pueden ser comprobados y son aceptadas como realidades. Para más especificaciones ver Bauza, Hugo (2006).

Una demostración de esto, es que Ciudad del Este fue construida como tal en el año 1957 por un decreto presidencial con el fin de ser la ciudad que uniría, a través de un puente a construir (el Puente de la Amistad-1965) a Paraguay con Brasil.

Foz de Iguazú y Puerto de Iguazú datan de años anteriores, son más antiguas que Ciudad del Este, pero también su desarrollo obedece al crecimiento de la infraestructura que comenzó a ligar a las tres ciudades.

En la década de los ochenta se da el auge del comercio principalmente entre Foz de Iguazú y Ciudad del Este, donde artículos electrónicos y todo tipo de productos importados comenzaron a ser vendidos en la ciudad paraguaya como puerto libre², atrayendo a una gran cantidad de turismo a visitar la zona, no solo ya por sus paisajes, si no que se dio un “turismo de compra”, que hicieron proliferar a Foz de Iguazú mayormente y a Puerto Iguazú en menor medida, como zonas hoteleras haciendo a su vez que las ciudades crecieran y se modernizaran.

Pero la región no sólo se caracteriza por su atractivo turístico y por su zona comercial, sino que también tiene otras características más que la definen, que son su diversidad étnica y los recursos naturales que alberga.

En la zona podemos encontrarnos con diferentes comunidades asentadas desde hace ya varias décadas. La comunidad árabe es una de las más antiguas de la zona. Esta pobló la región desde principios del siglo XX, constituyendo la “vieja inmigración árabe” proveniente del desintegrado Imperio Otomano. Para fines de la década de 1960 se dio otra ola migratoria árabe que fue la llamada “nueva inmigración árabe”, provenientes en su mayoría del Líbano, Siria, Jordania y Palestina. Estos se constituyeron como los principales comerciantes de la zona, ya que establecieron las primeras galerías y puestos comerciales minoristas y mayoristas que fueron constituyendo el comercio de la región.

La religión que profesa esta nueva ola migratoria es la musulmana, diferente a la primera que era mayoritariamente cristiana. Estos “nuevos pobladores” han establecido en la región, sobre todo en Ciudad del Este y en Foz de Iguazú, los lugares en los cuales se asentaron, centros de lealtad nacional y diferentes centros religiosos, además de establecimientos

² A partir de 1985 se declara a Ciudad del Este como Puerto Libre.

educativos. A su vez siguen profesando todas las costumbres, hasta el idioma árabe. Esta comunidad tiene una gran preponderancia económica en la zona, poseen los grandes recursos económicos, tanto en Foz de Iguazú como en Ciudad del Este.

Otras de las comunidades que se asientan en la región, provienen de China y de Corea del Sur. Están vinculados también con el rubro comercial.

Estas colectividades se han establecido sólo en una parte de la región que comprende las ciudades de Foz de Iguazú y Ciudad del Este, ya que no lo han hecho en Puerto Iguazú.

Otra de las características principales que posee esta zona son sus recursos naturales. El principal recurso que se aloja en dicha región es el Acuífero Guaraní, una de las reservas de agua dulce más grandes del planeta que se estima que goza de una capacidad para abastecer a la población mundial aproximadamente por doscientos años. Esta cuenca descansa en el subsuelo de los territorios de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina.

Y una última característica de esta zona es la importancia de sus actividades ilegales. Desde hace muchos años es conocida la zona por sus actividades comerciales delictivas. Sin dejar de lado a otra de las mayores actividades ilícitas que se produce en grandes proporciones, que es el tráfico de personas, drogas y armas y el lavado de dinero, estas últimas, luego de los atentados del 2001 al World Trade Center asociadas con acciones terroristas.

Es necesario para retratar mejor la región, describir brevemente las características de las ciudades que conforman dicha región.

Puerto Iguazú

La ciudad argentina de Puerto Iguazú, es la más pequeña de las que conforman la región de la TF. Pertenece al municipio de Puerto Iguazú, ubicado en la provincia mesopotámica de Misiones, y cuenta con una población de 32.038 habitantes³. Es la ciudad más ajena de la región, tanto por su ubicación geográfica como también por las características que posee.

³ Datos proporcionados en base del Censo Nacional del 2001 realizado por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC).

La ciudad en sus orígenes se llamó Puerto Aguirre, a principios del siglo XX, en 1901, que fue el año de su fundación, pero fue en la década de 1930, cuando comienza a adquirir mayor importancia desde la creación del Parque Nacional Iguazú, porque a partir de este comenzó el diseño de la ciudad, y se configuró la misma en base a la riqueza natural que la zona tenía, las cataratas del Iguazú.

En la década de 1980 en 1982, los presidentes de Brasil y Argentina, acuerdan la creación de un puente que uniera a las ciudades de Puerto Iguazú y a la de Foz de Iguazú. Comenzaron las obras al año siguiente y quedó inaugurado en el año 1985 el Puente Tancredo Neves. Este puente une a Argentina y a Brasil, atravesando así el río Iguazú que las separaba, y favoreció entonces el flujo de personas y mercancías.

La principal actividad económica que se desarrolla en la ciudad tiene que ver con el turismo, porque allí se encuentra el Parque Nacional Iguazú, que aloja a las Cataratas del Iguazú, motivo por el cual en la ciudad hay gran cantidad de oferta hotelera, negocios de artesanías, etc. Pero esto se da sólo en el centro de la ciudad porque, alejándose un poco del centro urbano de esta, nos encontramos con barrios carenciados y rurales.

Foz de Iguazú

Es la ciudad brasilera de la TF perteneciente al Estado de Paraná. Posee 301.409 habitantes⁴. Su fundación data del siglo XIX, cuando es instalada allí la Colonia Militar de Iguazú, donde había una población ínfima. Fue una ciudad de crecimiento sostenido. Durante la década de 1960 crece el flujo de comunicaciones entre la ciudad y el interior del país, y luego de 1965, con la creación del Puente de la Amistad crece el flujo también con el exterior, relacionándose directamente así con Paraguay.

Otro de los motivos de su fuerte crecimiento se dio en la década de 1970 con la construcción de la represa de Itaipú. La usina hidroeléctrica

⁴ Según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE) sobre una estimación realizada en el año 2005 sobre el censo del año 2000.

de Itaipú fue un hito en el crecimiento de la ciudad, ya que para la construcción de la misma se necesitó de mano de obra que hizo que se generara una explosión demográfica en la ciudad, y esta se obtuvo de otras regiones del país.

A su vez otro auge en la región provino en la década de 1980 cuando se dio el fuerte flujo comercial con Paraguay, a partir de la condición de la ciudad Paraguaya como puerto libre, repercutiendo directamente en la ciudad brasilera. La ciudad brasilera y la ciudad argentina de Puerto Iguazú comparten las Cataratas del Iguazú, motivo por el cual ambas son ciudades turísticas, pero Foz de Iguazú se configuró como la líder en este sector. El “turismo de compra” atrajo gran cantidad de visitantes, ampliándose entonces la oferta hotelera y gastronómica de región, ya que Foz de Iguazú se encuentra unida a la ciudad paraguaya, mientras que Puerto Iguazú no brinda esta ventaja.

Posee a su vez una gran diversidad cultural, en su composición demográfica podemos encontrar población de diversos orígenes, como veinte etnias diferentes, entre las que se destacan las colonias árabes, chinas, coreana, italianas, portuguesas, alemanas y japonesas, que se fusionaron con la local y dieron origen a una ciudad multicultural.

Ciudad del Este

Esta ciudad paraguaya es una ciudad relativamente nueva, creada a partir de una necesidad política del momento. Su fundación fue en el año 1957, por un decreto presidencial del dictador paraguayo Alfredo Stroessner. El objetivo de la ciudad sería el de la unión de Brasil y Paraguay previo acuerdo a la creación de un puente que las uniría. Dicho puente se concretó en el año 1965, el Puente de la Amistad, que atraviesa el río Paraná y tiene aproximadamente 550 metros de largo.

Por el Puente de la Amistad se estima que diariamente hay una circulación de 40.000 personas y de 20.000 autos, marcando así el flujo que se da desde Paraguay a Brasil y desde Brasil a Paraguay mientras que la cifra aumenta los fines de semana, siendo esta de unas 60.000 personas.

La ciudad paraguaya como su vecina brasilera, tiene también gran diversidad cultural. Cuenta con una población de 170.000 habitantes⁵.

La ciudad es netamente urbana y comienza en la misma desembocadura del puente, ya que desde la finalización del mismo es posible encontrarse ya con los diferentes puestos y negocios que comercian diversos productos en la región. El centro es una aglomeración de diferentes negocios pequeños y grandes, de galerías que venden productos en su mayoría electrónicos, de informática y todo tipo de productos importados que es posible adquirir libres de impuestos, por ende son a bajos costos. Pero a la vez también se atraviesa la frontera en busca de productos para luego revender en los países limítrofes. Esto ocurre por la diferencia de precios entre un país y otro, motivo por el cual los vendedores minoristas de Brasil, los sacoleiros, atraviesan el puente hasta más de cinco veces por día en busca de rentabilidad en sus ventas. También existe una gran venta informal en los puestos callejeros en las veredas de la ciudad, que esta en manos de los “mesiteros”; en su mayoría se trata de productos falsificados de marcas reconocidas.

Es entonces el comercio el motor de la economía de Ciudad del Este, tanto de manera legal pero principalmente de manera ilegal.

La ilegalidad en la Triple Frontera

El contrabando, la falsificación, el lavado de dinero, el narcotráfico y el tráfico de armas y de personas figuran como los delitos más comunes en la TF. Describiré brevemente cómo se desarrollan estos delitos en la región.

Ciudad del Este es considerada como el principal mercado negro de América Latina, motivo por el cual las actividades delictivas son el motor de su economía. Sin embargo, esta actividad económica delictiva que ya esta institucionalizada no sólo beneficia a esta ciudad, sino que a su vez representa una gran proporción de los ingresos del país y de la región en

5 Datos proporcionados del Anuario Estadístico del Paraguay (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos- Asunción 2004).

general, ya que repercute en mayor o menor medida en las ciudades vecinas.

El contrabando es la actividad delictiva que se da en mayores proporciones, sobre todo en Ciudad del Este. Pero esta actividad beneficia también en gran medida a Foz de Iguazú, ya que por el Puente de la Amistad, el tránsito es libre, sólo se reduce a la simple presencia de agentes aduaneros o policiales, motivo por el cual el movimiento de los productos y personas no tiene ningún control. Es menor la proporción con respecto a Puerto Iguazú, ya que la ciudad paraguaya no está ligada directamente con la argentina, sino que para ingresar a esta se debe pasar por la ciudad brasilera y por el Puente Tancredo Neves, donde antes de llegar a la ciudad argentina debe pasarse por controles migratorios, a diferencia de lo que ocurre entre la ciudad paraguaya y brasilera, motivo por el cual es más complicado el tráfico terrestre. Hay que recurrir al contrabando por medio del transporte fluvial o aéreo a las pistas clandestinas que existen en los tres países. Se estiman que existen 100 aeropuertos clandestinos en la región para el contrabando, donde se movilizarían capitales de unos 1.5 mil millones de dólares anuales (Bartolomé, 2002).

El contrabando que gira a Ciudad del Este se efectúa con productos que proceden de Asia. Los productos contrabandeados salen de Ciudad del Este a los territorios de Argentina y Brasil, cruzando de forma ilegal a través de estos vuelos ilegales.

A su vez se da también en grandes proporciones el contrabando de vehículos robados desde Argentina, principalmente a Paraguay.

La falsificación es otro delito que está íntimamente ligado con el contrabando en la TF. El contrabando y la falsificación se dan en distintos rubros tal como en productos electrónicos e informáticos principalmente, también en cigarrillos, productos deportivos, relojería, perfumería, juguetes, bebidas, etc. Las mercaderías que se utilizan para el contrabando en su gran mayoría son falsificadas. La piratería ilegal de música y videos mueve cifras millonarias. Estas actividades producen daños graves en la economía de los países, ya que atentan contra la propiedad intelectual y también contra las marcas que se falsifican.

El lavado de dinero es otro de los grandes delitos que se producen en la TF. En la región se legalizan los activos provenientes de actividades

delictivas y se realiza de diversas formas, ya sea con compras de inmuebles, a través el juego o simplemente blanqueándolo a través del circuito financiero. El dinero que se pretende legalizar proviene de diversas fuentes tales como evasión impositiva, asaltos, estafas, tráfico de mercancías, de drogas y de armas.

El narcotráfico es otro de los delitos corrientes que ocurren en la región. Ninguno de los tres países son productores de drogas pero sí son grandes puntos de tránsito. Paraguay representa el principal país de tránsito, ya que es en Ciudad del Este donde ingresa la droga de diversos lugares, principalmente de los países andinos, es decir Colombia, Perú y Bolivia, y de allí se distribuye a Argentina y Brasil para luego ser de nuevo distribuido a los grandes centros de consumo que son Europa y Estados Unidos.

Es decir, Paraguay funciona como el centro de distribución de la droga. La forma en la que ingresa la cocaína y la marihuana a la Argentina desde el Paraguay es principalmente fluvial a través del río Paraná que las separa. Y aquello que ingresa a Brasil lo hace a través de Foz de Iguazú. Una parte se destina al consumo interno y otra parte, la mayor, es transportada al puerto más cercano para luego redistribuirse, principalmente la cocaína, a Europa y la heroína a Estados Unidos.

Lógicamente, sucede lo mismo que con el contrabando de mercancías. Los vuelos ilegales son los que transportan las grandes cantidades de drogas entre los países, y esto se ve facilitado por los aeropuertos ilegales instalados en la zona.

Esta actividad comenzó a ligar a las personas que se dedican al narcotráfico con miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Se dice que la FARC están presentes en la TF, ya que allí encuentran refugio y pueden dedicarse a la búsqueda de recursos. Las vinculaciones entre los miembros de las FARC y los narcotraficantes brasileros crecen, ya que estos trabajarían en forma conjunta, generándose el paso de la droga colombiana a Brasil vía Ciudad del Este. La cocaína saldría de los puertos clandestinos instalados en el sur de Colombia rumbo Paraguay, para luego ser trasladados por tierra de Ciudad del Este a Foz de Iguazú.

Asociado a este delito, se encuentra íntimamente vinculado el tráfico de armas. Las armas son por lo general cambiadas por las drogas.

Otro delito que ocurre es el de tráfico de personas. Las bandas delictivas comprobaron que no sólo podían obtener rentabilidad delinquiendo con mercancías, sino también que esto se podía lograr con las personas, que estas podían ser un gran negocio. Podemos encontrarnos en la región con bandas delictivas que se dedican al secuestro de personas, es decir, encuentran en la TF el refugio para sus operaciones. Un ejemplo de esto fue la famosa “Banda de los tres países” asociados al secuestro del correntino Cristian Schaefer y del secuestro y asesinato de la hija del ex-presidente paraguayo Raúl Cubas.

También en lo que respecta al tráfico de personas, su trata en la TF es un delito que crece a pasos agigantados. Las víctimas de este delito son en su mayoría menores de edad que son expropiadas de su lugar de residencia y son vendidas para ser utilizadas para la explotación sexual. Por lo general se trata en su mayoría de niñas y mujeres paraguayas que ingresan engañadas a Argentina para luego ser esclavizadas mediante la explotación sexual. Han sido denunciados por entidades tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) los *tour* sexuales que se ofrecen en la región.

La triple frontera luego del 11 de septiembre de 2001

Si bien desde la década de 1990 se trata de una zona en la cual se ha tenido especial atención ya que se la considera un lugar peligroso por todos los delitos que allí se cometen, la connotación no es la misma después de los atentados.

La TF comienza a ser configurada desde lo discursivo luego de los atentados ocurridos el 11 de septiembre del 2001, como un espacio sin ley, donde la ilegalidad y la amenaza terrorista son su rasgo esencial.

Es así que la región queda incluida dentro de lo que se considera las nuevas amenazas a la seguridad por todos los delitos que allí se cometen, pero con especial atención a la amenaza terrorista que se supone que está presente.

Las amenazas tradicionales son las relativas a las controversias territoriales entre dos países y a las agresiones militares exteriores. Entre las ame-

nazas nuevas figuran temas tan diversos como el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción, la debilidad de las democracias, el lavado de dinero, la pobreza, los ataques cibernéticos, las catástrofes naturales, la epidemia del SIDA, y la posibilidad de posesión o acceso a armas de destrucción masivas (OEA-México-, 2003).

Desde los atentados del 2001 las percepciones sobre la seguridad cambiaron y es a partir de dicha fecha que la TF es objetivo de la prensa internacional, retratándola como un foco que alberga al terrorismo internacional. Se comienza a construir una visión acerca de lo que es su espacio, ya que la zona se va configurando de acuerdo a las percepciones que se construyen a través de la prensa a nivel internacional, que luego también sería la visión que adoptaría la prensa nacional de los países para definirla. La TF ingresó en la agenda del periodismo luego de los atentados del 2001 ya que reunía las condiciones necesarias para serlo, tales como actividades delictivas y un gran número de población islámica.

No son las actividades delictivas que la caracterizaban de años anteriores la amenaza, si no que surge del peligro terrorista, y es así como se va construyendo y afirmando esta nueva imagen de lo que la TF es, una región que amenaza a la seguridad por que aloja “células terroristas”. Como fue expresado por Marcela Donadio “Para tener entidad, una amenaza debe ser percibida y creída (Donadio, 1997).

Las primeras noticias acerca del peligro terrorista en la zona datan de la década de 1990, pero estas hipótesis caen al no encontrarse pruebas concretas. Pero luego de los atentados vuelven a aparecer en el debate, comenzando a establecerse relaciones entre los atentados en Buenos Aires y las comunidades árabes residentes en la Triple Frontera.

Los diarios norteamericanos fueron los primeros en alertar al mundo sobre el peligro que representaba la región. Diarios tales como el New York Times, The Washington Post, The Washington Times, comenzaron a partir del 2001 a publicar notas que alertaban del terrorismo de la región.

Remarcaban la falta de control estatal en la zona, la ilegalidad del comercio, describiéndolo como un centro de tráfico, un lugar caótico y corrupto donde era posible adquirir cualquier tipo de productos, desde drogas y armas hasta relojes falsificados. Se hacía alusión a la gran comu-

nidad árabe que habitaba la región, que era la que poseía gran parte del control económico, estableciéndose así hipótesis acerca de la relación con el financiamiento del terrorismo mundial.

Pero no sólo desde la prensa norteamericana se configura esta visión, si no que el Departamento de Estado de los Estados Unidos comenzó a su vez a reforzar el discurso que asociaba a la TF con el terrorismo y a exigir medidas de control hacia la región.

Para fines del año 2001, el coordinador para el antiterrorismo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, Francis Taylor, viajó a Paraguay donde organizó un seminario llamado “Prevención del terrorismo internacional y del crimen organizado en la zona de la Triple Frontera”. En dicha oportunidad el coordinador señaló el peligro terrorista en la zona, mostrando la posición del Departamento de Estado:

La preocupación compartida de que las organizaciones extremistas del Islam, como Hezbollah, Hamas, Al Gama`a Al Islamiyya y otras, utilicen esta zona pujante como base desde la cual apoyar el terrorismo. Como mínimo existen pruebas de que algunos elementos de la población de la TF participan en varios tipos de prácticas criminales organizadas. Sabemos, por la estrecha colaboración que tenemos con las fuerzas del orden, que hay elementos del Hezbollah en la TF que participan en la falsificación de documentos, el lavado de dinero y el contrabando⁶

Comenzaban a su vez a proliferar informes provenientes de diferentes organismos de seguridad de los Estados Unidos que seguían alertando y aumentando el nivel de las amenazas que referían a la zona.

La ecuación proveniente tanto de los medios de prensa como del Departamento de Estado era: gran número de habitantes árabes residiendo en la zona, escaso control estatal, por ende células terroristas.

El lavado del dinero, el narcotráfico, entre otras acciones delictivas, ahora estaban asociados con el terrorismo. A partir del 2001 y 2002 se afirmaba que las remesas que generaban estas acciones delictivas eran para subvencionar los ataques del terrorismo.

⁶ “Respuestas al terrorismo” (2001) Boletín de prensa de la Embajada de Estados Unidos en Argentina, en Montenegro, Silvia y Giménez Beliveau, Verónica (2006).

Toda esta serie de denuncias provenientes desde el exterior también se hicieron eco en los medios de prensa nacionales de Argentina, Paraguay y Brasil.

En Argentina comenzaron a resurgir, como fue señalado anteriormente, las asociaciones con los atentados perpetuados en la Embajada de Israel y en la AMIA.

A su vez la asociación de Bin Laden en la TF fue motivo de diversos titulares, donde los medios de prensa trataban de buscar la presencia del líder terrorista en la región.

A partir del 2003 se comienza a reforzar la idea de que la zona de la Triple Frontera era un “área sin ley” o una “área sin gobierno” haciéndose eco de la nueva definición norteamericana sobre la zona (Oppenheimer, 2003).

Pero a su vez en ese mismo año, comienza a haber un nuevo discurso. Si bien a su vez se continúa con el discurso asociado al terrorismo, poco a poco la prensa a nivel nacional deja de hacerse eco de la norteamericana y se enfoca en la cuestión de los recursos de la región y de la no intervención Norteamérica. Es, entonces, a partir de este año que en el discurso aparece en discusión el tema del Acuífero Guaraní y el respeto de la soberanía nacional en contra de la intervención militar norteamericana. A su vez a lo largo del 2004, 2005 y 2006, los medios de prensa ponen en duda la presencia de terroristas en la región. Es así que hay un cambio discursivo respecto de los años 2001 y 2002.

Los intereses económicos y geopolíticos son los nuevos debates en torno a la Triple Frontera en la región

Si bien Estados Unidos seguía afirmando que existía el peligro terrorista, en la zona los medios de prensa nacionales durante el 2005 se apoyaban en la hipótesis de que las medidas que Norteamérica quería llevar a cabo le proporcionarían un control del Cono Sur.

La controversia acerca del control del territorio por parte de Estados Unidos estalló con el convenio entre Paraguay y el país del Norte, donde el primero le concedía inmunidad al ingreso de más de 500 marines en la zona. Esta medida fue muy criticada por los gobiernos de Argentina y

Brasil que consideraban que dicha medida era la concesión de soberanía a Estados Unidos por parte de Paraguay. El contexto en el cual esta medida se pauteó no era el mismo del 2001, donde el estado del terror a nivel mundial podía haber permitido una medida como tal. Se plantean a partir de este momento hipótesis tales como que dicha intromisión le permitiría controlar objetivos tales como el Acuífero Guaraní, Bolivia, el Amazonas y por supuesto la TF. El peligro se fijaba ahora en torno al control de los recursos naturales que podrían ser explotados.

Para el 2006 el repudio ante la intervención militar de Estados Unidos en la región se dio de manera más generalizada.

Análisis de los actores de la controversia

Son actores en esta controversia acerca de la inminente amenaza terrorista en la región de la TF, principalmente los países que comparten la soberanía de dicha región. Pero también hay otros actores que son relevantes a la hora de identificar o de rechazar esta nueva postura que se tiene de la región, que es la de ser una zona que aloja células terroristas y sus vinculaciones con los atentados terroristas. Entre estos actores esta principalmente Estados Unidos, los medios de comunicación y las ONG y foros de la sociedad civil. Las posturas de estos actores permiten sacar una conclusión acerca de cuáles son los reales intereses que se deliberan en la región. A continuación detallaré su accionar para así poder elaborar mi conclusión.

Argentina, Brasil y Paraguay son los actores principales por ser parte de la TF. Esos países han adoptado diferentes posturas acerca de cómo proteger su territorio.

Cada uno de estos países poseen diferentes legislaciones y condicionamientos internos que los hacen actuar de diversas maneras respecto a las políticas de seguridad, muchas de las cuales varían según los gobiernos de turno. Pero por lo general los tres países tienen un rasgo característico. Se trata de estados que tienen serios problemas institucionales en materia de seguridad, respecto a lo que son los nuevos lineamientos de la seguridad multidimensional expuestos por la OEA, los altos índices de pobreza y de

criminalidad que han ido en aumento. Esto sucede ya que las fronteras son permeables, existen también vastos territorios no poblados, tienen problemas económicos y políticos, sin olvidarnos de los altos índices de corrupción de quienes deberían impartir el orden, generándose de esta manera problemas serios de seguridad en los estados y principalmente en la TF, región donde el delito está institucionalizado y donde este genera grandes réditos económicos.

Estos países han realizado políticas unilaterales respecto al control de sus fronteras y han tenido posturas diferentes respecto a la amenaza terrorista.

La postura de Brasil ha sido más que nada la de desmitificar el peligro de células terroristas en la zona y la de reforzar la seguridad aérea en la zona a través de la Fuerza Aérea Brasileira (FAB) para controlar de esta manera los vuelos ilegales que exploran por su territorio. Mientras que la de Argentina ha sido la de ejercer mayores controles migratorios.

Argentina es el país que mayores controles migratorios realiza. Pasar de Foz de Iguazú a Puerto Iguazú o viceversa, implica pasar por los controles migratorios argentinos, no brasileros, ya que no los hay. Lo mismo que pasar de Foz de Iguazú a Ciudad del Este y viceversa, no existe control migratorio fuerte en esa zona.

Pero es interesante analizar la actitud que Paraguay adoptó para el control de su territorio. En el año 2005 el presidente paraguayo, Duarte Frutos concede el permiso y la inmunidad al ingreso de marines norteamericanos a su país.

La inmunidad diplomática concedida por el parlamento paraguayo a las tropas estadounidenses encendió la señal de alarma. De forma inmediata comenzó a especularse con la posibilidad de que Washington instalara una base militar en Mariscal Estigarribia, donde en los años 1980 técnicos estadounidenses construyeron un aeropuerto con una pista de 3800 metros en la que pueden operar aviones B-52, C-5 Galaxy y C-130 Hércules y es capaz de albergar a 16.000 soldados a sólo 200 kilómetros de la frontera con Bolivia.

Uno de los hechos que más llamó la atención, fue que la operación se realizó de manera oculta, ya que no se conoció la decisión del parlamento paraguayo de conceder inmunidad a las tropas de Estados Unidos. El 26 de mayo del 2005 el Congreso votó la inmunidad, pero el hecho

recién se conoció a mediados de junio cuando el diario Clarín difundió la noticia (Olazar, 2005), ya que ningún organismo paraguayo ni de la región se encargó de publicarlo. Hay varias teorías acerca de porqué Estados Unidos tomó esta decisión.

A su vez tanto Argentina, como Brasil y Paraguay han adherido a las resoluciones de los órganos de seguridad y han tomado diversas medidas para controlar la posible amenaza terrorista en la región.

A nivel MERCOSUR :

- La Ley No. 2887 que aprueba el “Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile” y la Ley No. 2888, que aprueba el “Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del MERCOSUR”, ambos suscritos el 16 de diciembre de 2004. El objetivo de estas leyes es la de optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes, el terrorismo internacional, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas y también el contrabando de vehículos y los daños ambientales.
- El Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo (GTE) formado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior MERCOSUR y países asociados. Es el encargado de articular las acciones de los países para la prevención del terrorismo.

A su vez otras medidas concordantes fueron:

- La composición del Comando Tripartito de la Triple Frontera, compuesto por organismos de seguridad locales de la Argentina, Brasil y Paraguay en la TF. Dicho órgano es esencialmente de inteligencia operativa y mantiene periódicas reuniones para intercambio de información y preparación de operaciones conjuntas en su jurisdicción. Este órgano tiene como fecha de inicio de sus actividades el 31 de mayo de 1996.

- También se dio inicio en el 2002 al Mecanismo “3+1”, que reúne a la Argentina, Brasil, Paraguay y los Estados Unidos. Este esquema fue creado para analizar la problemática de seguridad en la TF que comparten los tres primeros países, que incluye el terrorismo y su financiamiento, el tráfico de drogas, armas, lavado de dinero y el control aduanero e inmigración.

En el esquema del citado mecanismo, se dan reuniones en forma semestral, en las que se intercambian datos sensibles sobre la existencia, estructura y dinámica de los movimientos de activos y capitales sospechosos de servir de financiamiento a actividades terroristas.

A partir de este “Grupo 3 +1” se crea en agosto del 2006 el Centro Regional de Inteligencia (CRI). Tiene como sede oficial las instalaciones de la Policía Federal brasileña en Foz de Iguazú. En la actualidad no ha habido resoluciones ni informes publicados acerca de su actividad.

Por varios motivos Estados Unidos es considerado otro actor dentro de lo que es la TF, ya que luego de los atentados perpetrados en el 2001 a su país, llevo a cabo una política a nivel internacional dentro de la cual cayó bajo sospecha la región.

En la Estrategia de Seguridad de Estados Unidos, se pueden observar los lineamientos que llevará a cabo este país para que no vuelva a surgir un atentado en su contra. Pero a su vez dicha estrategia denota que no dejará lugar a sospechas de focos terroristas en ningún lugar del mundo, motivo por el cual la región de la TF entra dentro de lo que podrían ser los alcances de dicha estrategia.

Estos son algunos de los lineamientos que demuestran que su política puede tener como objetivo la TF:

- “Estados Unidos actuará con las amenazas en surgimiento antes de que éstas terminen de formarse. El único camino hacia la paz y la seguridad es la acción.”
- “Defendemos a los Estados Unidos, al pueblo estadounidense y a nuestros intereses dentro y fuera del país mediante la destrucción de las amenazas antes de que lleguen a nuestro país”

- “Si bien Estados Unidos tratará constantemente de obtener apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos, en caso necesario, para ejercer nuestro legítimo derecho a la defensa”

Todos estos pequeños fragmentos de los lineamientos denotan que pueden intervenir activamente en la región, de hecho lo han hecho en Paraguay con su consentimiento.

También a través de sus diferentes informes han estigmatizado a la región como un foco terrorista, pero hoy en día no se han encontrado pruebas concretas que relacionen los atentados ocurridos en el 2001 con la TF, más que simple presunciones.

Los medios de comunicación también han funcionado como actores en lo que respecta a la TF principalmente a partir del 2001, ya que fueron estos los que comenzaron a hacer circular las noticias acerca del peligro inminente que era la región respecto a la nueva amenaza terrorista. Las informaciones que exponían retrataban a la zona como un lugar de gran peligro internacional, estigmatizando a toda la comunidad árabe residente en la zona que nada tenía que ver con delitos terroristas, luego de ser investigados y de no encontrarse pruebas de ello. Hicieron una construcción de la TF que aún no ha sido comprobada, a pesar de la ilegalidad de la región.

Y por último los actores que adquieren relevancia principalmente luego del 2002 son las ONG y diversos foros de la sociedad civil que dan otra perspectiva del conflicto de la amenaza terrorista en la región, donde se rechaza la intromisión norteamericana y la estigmatización de la zona.

El foro social de la TF constituyó un ámbito abarcador de diferentes discursos, grupos y organizaciones que consolidan una visión diferente de lo que se retrata en los diferentes medios de prensa. Dentro de este Foro Social de la TF (FSTF) participaron en el 2004 multiplicidad de organizaciones provenientes de diferentes sectores que ponían en discusión como temáticas primordiales el anclaje local en la discusión global. Los lineamientos que allí se discutieron fueron la lucha contra la militarización, el pago de la deuda externa, el ALCA, mientras que otro de los temas primordiales fue el Acuífero Guaraní, dentro de los recursos naturales americanos que debían ser protegidos. El peligro está basado

primordialmente en la explotación del Acuífero Guaraní por parte de potencias extranjeras, ya que para descubrir e investigar más es necesario de grandes aportes financieros que puedan subsidiar las investigaciones. Se han recibido para esto aportes del Banco Mundial provenientes de los gobiernos de Estados Unidos, de Holanda a través del Bank Netherlands Water Partnership Program (BNWPP), de Alemania (German Geological Survey, de la Agencia Internacional de Energía Atómica) y de la OEA.

Conclusión

Es posible que luego de la creación del espacio de diálogo llamado “Grupo 3+1”, las sospechas sobre la amenaza terrorista fueran disminuyendo. La presencia de los Estados Unidos en este grupo les permitió participar de las discusiones y de la ejecución de las medidas a llevarse a cabo, motivo por el cual pudo monitorear lo que sucedía en la región.

La autorización del Paraguay al ingreso de los marines norteamericanos, es una forma de que Estados Unidos ejerza efectivo control del territorio ya que desde la zona en la cual se estableció pudo monitorear todo el Cono Sur, no sólo la zona de la TF si no que también puede controlar Bolivia, país con grandes cantidades de recursos, sobre todo el gas, además de ser un país con el que tiene grandes diferencias en materia política, económica e ideológica.

Por esta razón, mientras Estados Unidos pueda participar de las medidas que se llevan a cabo en la región, no surgirán grandes denuncias acerca del peligro terrorista en la TF, es más, esto se demuestra en el transcurso de los años a través de las noticias publicadas en diversos diarios.

Es notable como esta presencia Norteamérica ha hecho reaccionar a la sociedad civil, que ha aumentado las denuncias acerca de la misma. Interpreta que dicha intervención en los asuntos del Cono Sur no tiene otro interés que el de buscar el control de los recursos no explotados que allí existen. Se abre así el debate, y cambia la perspectiva de la guerra norteamericana en busca de terroristas y varía para ser una guerra en busca de recursos. Es decir, que luego de la invasión a Irak, la visión acerca de

los reales intereses norteamericanos y de sus intervenciones se ponen en duda.

Considero que mientras Norteamérica esté conforme con las medidas llevadas a cabo por los gobiernos de los distintos países que poseen la soberanía de la TF, no ocurrirán grandes denuncias de su parte. Motivo por el cual la amenaza terrorista en la zona irá disminuyendo; en cambio si los países se alejan de las políticas norteamericanas, las denuncias se agravarán y se volverán persistentes con el tema de la amenaza terrorista.

Para solucionar este problema creo que es urgente intensificar y coordinar los mecanismos de control para la prevención de los delitos corrientes en la TF. Esto quiere decir, el contrabando, la falsificación, el tráfico de drogas, armas y de personas, que son los delitos más corrientes que allí ocurren, que no significa minimizarlos.

Esto es algo muy difícil de hacer, pero si existe una real voluntad política es posible lograrlo. Lo que sucede es que es una zona donde la corrupción proviene de los mismos organismos que tienen que ejecutar los controles. Además, dismantelar la corrupción institucionaliza en esa región, significaría tener que dismantelar a grandes grupos mafiosos y a grandes poderes económicos. Y no sólo eso, si no que además, por ejemplo, significaría acabar con la economía regional que vive de dicha corrupción.

Es por eso que acabar con la corrupción de la región requiere de mucho tiempo, de mucha voluntad política y sobre todo se necesita de recursos humanos idóneos para esta tarea. Sólo mediante el compromiso político serio será posible la cooperación en la región.

Pero esto sería la única forma en la cual se dejaría de asociar a esta zona que delinque hace mucho tiempo con el terrorismo. Se desmitificaría la asociación con el terrorismo.

A su vez deberían llevarse a cabo medidas de forma conjunta en el monitoreo de la región de igual manera entre los tres países. No es posible que no exista el control de los movimientos migratorios ente Ciudad del Este y Foz de Iguazú.

Otra forma de solución es la de seguir con estos procesos de integración entre los países de la región y de tomarlos cada vez más en serio, pudiendo de esta manera organizar entre los mismos una agenda de seguridad propia, concordante con la realidad internacional pero autónoma,

donde ellos mismos propusieran cuales son los desafíos de la región, no dejando entrometer en los asuntos de su soberanía a países con intereses diferentes, como es el caso de Estados Unidos. No debe dejarse a merced de otros estados el control de los recursos y de la seguridad, la soberanía debe ser defendida por los propios países.

No debe también repudiarse a la comunidad árabe de la zona y estigmatizar a dicha comunidad y a la región en general, hasta no encontrarse las pruebas necesarias que ligen a la región y a dicha comunidad asentada hace tiempo, hasta no obtener pruebas de que es así.

A su vez, se debe ejercer un control sobre la explotación de los recursos del Acuífero Guaraní e investigarlo, sin tener que recurrir a entidades de las cuales la población después desconfiará de los resultados obtenidos. Es una riqueza que poseemos y por ende debemos cuidarla y no rematarla como hicimos con todos los recursos que América Latina tiene y tenía.

Sólo a través de la búsqueda de la transparencia, del control serio en la región y actuando conjuntamente, será solucionado y desmitificado el tema de la amenaza terrorista en la TF, sino siempre habrá dudas y sospechas. Somos nosotros los que tenemos que controlar que el terrorismo no se de en nuestros países y debemos exigir pruebas fehacientes antes de permitir denuncias e intromisiones en nuestros territorios.

Bibliografía

- Anzit Guerreiro, Ramiro (2006) *Triple Frontera*. Buenos Aires: Editorial Seguridad y Defensa.
- Bauza, Hugo (2006) *¿Qué es un mito?* México: Fondo de Cultura Económica.
- Donadio, Marcela (1997) "Del Conflicto a la Cooperación: los mecanismos de concertación en el Cono Sur". *Revista Colección Año III*.
- Jaramillo, Isabel (2003) "Seguridad Internacional y percepción de amenazas". *Revista Seguridad y defensa* N° 2 (Agosto).
- Montenegro, Silvia y Giménez Beliveau, Verónica (2006) *La Triple Frontera: Globalización y construcción Social del espacio*. Buenos Aires: Editores Miño y Davila.

OEA (México) el 28/10/2003 “Declaración sobre seguridad en las Américas” (www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_1_02803.asp).
 Rojas Aravena, Francisco (2000) *Multilateralismos. Perspectivas latinoamericanas*. Chile: FLACSO.

Páginas Web visitadas para consulta

www.agenciacta.org.ar
www.cadal.org
www.cemida.com.ar
www.cumbredelospueblos.org
www.ecoportel.net
www.forumsocial.org.br
www.mercosur.org.uy
www.oas.org
www.perspectivamundial.com
www.pidhdd.org
www.rebelion.org
www.resdal.org.ar
www.serenel2000.org.ar
www.visionesalternativas.com

Artículos periodísticos analizados

Aliscioni, Claudio (2005) “Los marines de Estados Unidos ponen un pie en Paraguay”, *Diario Clarín*, 11 de Septiembre.
 Aliscioni, Claudio (2005) “Marines en Paraguay; se reaviva el temor sobre los recursos naturales” *Diario Clarín*, Sección El Mundo, 25 de Septiembre.
 Bartolomé, Mariano (2002) “La Triple Frontera: Principal foco de inseguridad en el Cono Sur americano” *Military Review* (Julio-Agosto).
 Braslavsky, Guido (2001) “A pedido de los Estados Unidos habrá un ejercicio de seguridad en la Triple Frontera” *Diario Clarín*, 13 de Octubre.

Braslavsky, Guido (2002) “Estados Unidos vuelven a poner su mira en la Triple Frontera”, *Diario Clarín*, 15 de Diciembre.
 Diario Clarín (2001) “Contrabando y Terrorismo, un cóctel explosivo”, *Diario Clarín*, 16 de Septiembre.
 Diario Clarín (2001) “Estados Unidos presiona por mas control sobre la Triple Frontera”, *Diario Clarín*, 20 de Septiembre.
 Diario Clarín (2001) “La seguridad en la Triple Frontera”, *Diario Clarín*, 2 de Noviembre.
 Diario Clarín (2003) “La Triple Frontera en el escenario de la guerra”, *Diario Clarín*, 7 de Abril.
 Downes, Patricio y Azarkevich, Ernesto (2001) “Ya instalaron en Posadas un radar para controlar la Triple Frontera”, *Diario Clarín*, 27 de Septiembre.
 Elias, Jorge (2001) “Israel, preocupado por la Triple Frontera”, *Diario La Nación*, 17 de Octubre.
 Esnal, Luis (2001) “Brasil no quiere tropas norteamericanas”; *Diario La Nación*, 19 de Octubre.
 Gallo, Daniel (2002) “El comando Sur mira hacia la Triple Frontera”, *Diario La Nación*, 1 de Septiembre.
 Gosman, Eleonora (2001) “La lucha antiterrorista provoca roces entre Brasil y Estados Unidos”, *Diario Clarín*, 22 de Noviembre.
 Grosman, Eleonora (2005) “Dura reacción de Brasil por la llegada de marines a Paraguay”, *Diario Clarín*, 13 de Septiembre.
 Grosman, Eleonora (2006) “Triple Frontera: Argentina, Brasil y Paraguay coordinan su espionaje”, *Diario Clarín*, 18 de Agosto.
 Kollmann, Raúl (2003) “El documento que Estados Unidos difunde en los Organismos de Seguridad”; *Diario Pagina 12*, 23 de Marzo.
 Luzzani, Telma (2003) “La Guerra del agua. El gran desafío del siglo es calmar la sed”, *Diario Clarín*, 3 de Agosto.
 Mac Key, María Luisa (2003) “Estados Unidos insiste con el riesgo de la Triple Frontera”, *Diario Clarín*, 13 de Octubre.
 Minghetti, Claudio (2005) “El futuro del agua dulce como tema”, *Diario La Nación*, 2 de Septiembre.
 Minghetti, Claudio (2005) “Protesta en Paraguay contra la visita de Rumsfeld”, *Diario La Nación*, 17 de Agosto.

- O'Donell, María (2001) "Preocupación por la Triple Frontera", *Diario La Nación*, 11 de Octubre.
- O'Donell, Santiago (2001) "En la Triple Frontera los árabes dicen que no hay terroristas", *Diario La Nación*, 16 de Septiembre.
- Olazar, Hugo (2005) "Paraguay concedió inmunidad a las tropas de Estados Unidos", *Diario Clarín*, 13 de Junio.
- Olazar, Hugo (2005) "Sorpresiva visita a Paraguay del titular del Pentágono", *Diario Clarín*, 17 de Agosto.
- Oppenheimer, Andrés (2003) "Las amenazas de las áreas sin ley", *Diario La Nación*, 16 de Marzo.
- Pavón, Héctor (2003) "Un agente por cada árabe", *Diario Clarín*, 30 de Marzo.
- Peker, Luciana (2005) "Tierra y agua", *Diario Página 12*, 2 de Septiembre.
- Pomeraniec, Hinde (2005) "El Acuífero Guaraní: Tesoro codiciado en tiempo de sed", *Diario Clarín*, 25 de Septiembre.
- Rosales, Jorge (2003) "Elogios en la lucha contra el terrorismo", *Diario La Nación*, 4 de Mayo.
- Sánchez Bonifato, César (2002) "Debate por el ingreso de tropas de Estados Unidos en la Argentina", *Diario La Nación*, 8 de Septiembre.
- Santoro, Daniel (2001) "Las Huellas de Bin Laden que la SIDE encontró en la Triple Frontera", *Diario Clarín*, 16 de Septiembre.
- Young, Gerardo (2001) "En la Triple Frontera siguen una pista que lleva a Bin Laden", *Diario Clarín*, 17 de Septiembre.

La protección humanitaria frente a la ambigüedad del sistema de refugio en Ecuador

Paulina Larreátegui B.*

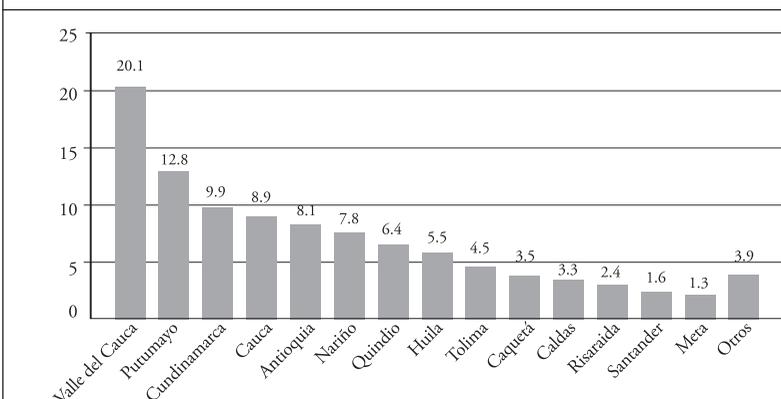
En el marco de los intercambios comerciales, económicos y culturales –formales y no formales– entre Ecuador y Colombia, se reconocía hasta hace poco la existencia de una permanente migración colombiana a Ecuador y migración ecuatoriana a Colombia. Sin embargo, estas dinámicas fronterizas han cambiado notablemente en los últimos años, especialmente a partir de los años 1990 y con más fuerza a partir del 2000, con la implementación del Plan Colombia y los consiguientes desplazamientos forzados fruto de éste.

Lo anterior concuerda con las estadísticas de la Dirección de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante DdR), que evidencian que, de solicitantes colombianos, principalmente son campesinos, comerciantes y jornaleros¹; y que provienen del Valle del Cauca y Putumayo (dos departamentos fronterizos con Ecuador), como se puede ver en el siguiente cuadro:

* Abogada. Candidata a Máster en Relaciones Internacionales, FLACSO Ecuador.

1 Presentación preparada por la Dirección de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores, abril 2007.

Cuadro No. 1
Porcentaje de casos colombianos según departamento de origen



Fuente: Dirección de Refugiados, Ministerio de Relaciones Exteriores (2005).

Aunque estos últimos datos no están actualizados, las dinámicas transfronterizas pueden haber sufrido variaciones pero no con cambios considerables pues permanecen las condiciones de desplazamiento forzado en los departamentos fronterizos, especialmente en Valle del Cauca y Putumayo.²

El aumento de solicitudes fue evidente en el 2000. Tomando una cifra por períodos, desde 1979 hasta 1999 el Ecuador recibió 709 solicitudes de refugio. Mientras que desde el 2000 (inicio del Plan Colombia), hasta marzo del 2007, la cifra fue de 45381. De estas solicitudes, el 99% son de colombianos.³

Este incremento en las solicitudes de refugio implicó importantes cambios estructurales y administrativos en el sistema de protección humanitaria de Ecuador. Por un lado, se creó la Oficina de Refugiados en el Ministerio de Relaciones Exteriores dentro de la Dirección General de

2 Cifras oficiales sobre la situación actual se pueden encontrar en: <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/departamentos/valle.pdf>, página web oficial de la Vicepresidencia de Colombia. A pesar que desde las ong's se cuestionan las mismas, ofrecen un panorama general sobre la persistencia de la situación de vulnerabilidad en los Departamentos mencionados.

3 Fuente: ACNUR; DdR.

Derechos Humanos, Asuntos Sociales y Ambientales, con el fin de incrementar el personal que evaluaría las solicitudes de refugio⁴. Por otro, el Alto Comisionado de Naciones Unidas (ACNUR), abrió su propia oficina en Quito, pues hasta entonces funcionaba a través del Comité Pro Refugiados de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana.

Estos cambios tendrían que enfrenar la invariable dinámica de ingreso de colombianos a Ecuador, quienes generalmente cruzan la frontera por un sistema de "goteo". Es decir, las personas ingresan individualmente o en familia con el fin de buscar protección. Aunque no es un número elevado el que cruza la frontera al mismo tiempo, 600 solicitudes de refugio a nivel nacional se presentan ante el gobierno ecuatoriano mensualmente, lo cual da cuenta de un número elevado de peticiones al año.

Este tipo de ingreso tiende a invisibilizar a quienes entran en busca de protección, pues no se concentran en un lugar específico, no conmueven una ciudad, ni causan noticia en los medios por simplemente haber ingresado al país; es decir por sí mismos los solicitantes de refugio y refugiados no generan una situación como las que el Ecuador ha enfrentado en los últimos años cuando ha habido ingresos masivos que generan situaciones de emergencia fronteriza, es decir, ingresos simultáneos cuya finalidad y discursos han variado, pues en los últimos desplazamientos, han manifestado que entraban a territorio ecuatoriano con el fin de presionar al Presidente colombiano a que escuche sus demandas de cultivos alternativos a la plantación de coca, ya que es su principal actividad.

Por lo tanto, el gobierno ecuatoriano actúa y se adopta discursos distintos frente a dos situaciones distintas relacionadas con el sistema de refugio. Por un lado, no se evidencian posicionamientos claros para enfrentar la resolución de 600 solicitudes mensuales⁵, y por otro, moviliza sus recursos y solicita el apoyo de recursos internacionales cuando existen ingresos masivos fronterizos.

4 Actualmente, la Oficina de Refugiados se ha convertido en la Dirección General de Refugiados, en la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual demuestra el impacto de la temática en la agenda de política exterior ecuatoriana y la importancia que ha cobrado institucionalmente.

5 Un ejemplo de ello es el débil marco jurídico en el que se basa el sistema de refugio: un decreto ejecutivo de 1992 que se encuentra desactualizado.

Tanto en el primer caso como en el segundo se debe tomar en cuenta los discursos en torno a la “necesidad de protección” que se definen ambiguamente en la esencialización de la salida⁶, las relaciones políticas y diplomáticas entre los dos países, y las percepciones de la sociedad receptora sobre los desplazados.

Por lo tanto, en primera instancia analizaremos los ingresos masivos de colombianos, las respuestas del Estado ecuatoriano, los discursos oficiales y las percepciones de la sociedad civil en torno a ellos; y posteriormente continuaremos con los procedimientos para quienes ingresan a Ecuador individualmente.

El ingreso “masivo” de colombianos a Ecuador

Un término utilizado por el ACNUR es el de afluencias masivas o desplazamientos en gran escala, para señalar el ingreso masivo de miles de personas en un país fronterizo ante una situación de extrema vulnerabilidad de derechos. Para estas situaciones se ha establecido algunos lineamientos y medidas para los países receptores, reconociendo generalmente este tipo de casos, cuando se refieren a situaciones como las que se producen en Angola, Sudán, la República Democrática del Congo, Rwanda, Senegal, entre otros países africanos, donde las cifras están cerca de 188.000 personas anualmente; número que no se ha visto en la región andina pues del total refugiados a nivel mundial, América Latina tiene solamente el 1%, en el cual el 41% se refiere a desplazados colombianos. (ACNUR, 2002; ACNUR, s/f).

Estos lineamientos tienen que ver con la necesidad de generar respuestas jurídicas y prácticas urgentes ya que la determinación individual de la condición de refugiado resulta imposible por la cantidad de personas. De igual forma se establece la obligación del Estado receptor de analizar cui-

6 Me refiero a que las razones por las que aparentemente los desplazados ingresaron a Ecuador –que generalmente estarán ligadas a las ideas que los medios de comunicación transmiten a la sociedad ecuatoriana-, determinan por sí solas la necesidad o no de protección internacional. Esto es bastante claro en el caso del último ingreso masivo ocurrido en Lago Agrio a mediados de octubre de este año.

dadosamente quienes deberían ser excluidos del procedimiento en estos casos de emergencia, por no necesitar protección internacional; la necesidad de implementar soluciones duraderas como el retorno voluntario, siempre que se verifique que las circunstancias son favorables para los desplazados; otorgar a los desplazados una protección temporal mientras se les hace una entrevista más individualizada, o retornan a su lugar de origen⁷ (ACNUR, 2001).

A pesar que no podemos hablar de una afluencia masiva de colombianos en Ecuador, es evidente que el ACNUR y el Estado movilizan recursos de asistencia emergente para el grupo de desplazados que ingresa simultáneamente y debido a una misma razón⁸. Es por ello, que llamaremos a este tipo de situaciones como ingresos masivos o situaciones de emergencia fronteriza, ya que se trata de ingresos mayores a 100 personas (incluso pueden llegar a constituir el número de solicitudes que se presentan a nivel nacional en un mes), y existe un despliegue nacional y de las organizaciones internacionales para cubrir los efectos negativos de esas emergencias.

¿Cómo responde el Ecuador a las situaciones de emergencia fronteriza?

La apertura que demuestra el Estado ecuatoriano cuando enfrenta situaciones de emergencia en frontera, es reconocida internacionalmente.⁹ Sin embargo sí cabría preguntarse por qué, a pesar del despliegue de personal y recursos materiales –tanto de organizaciones internacionales como el ACNUR o la OIM y el Estado ecuatoriano–, no se implementa un reconocimiento *prima facie* o temporal para los desplazados y eso tendrá que ver, como se demostrará más adelante, con las razones por las que estas personas ingresan y las tensiones políticas y diplomáticas entre los dos países.

7 Aunque se reconoce que una de las áreas por definirse es cómo determinar cuándo aplicar la protección temporal y a cuánto tiempo se refiere la misma.

8 Hasta hace poco se habría podido decir: “huyendo de una misma amenaza o persecución”, pero como veremos más adelante, estos fines se han tergiversado en los últimos eventos.

9 El Ecuador fue reconocido por ACNUR Ginebra en mayo del 2005 como uno de los países de mejores prácticas humanitarias, a pesar que existen críticas a los procedimientos de protección y el acceso de solicitantes de refugio y refugiad@s a derechos básicos.

Para tener una idea sobre este tipo de situaciones, tomaremos como referencia los últimos cinco años, en los cuales se han registrado cuatro casos de relevancia: El primero en noviembre del 2005, el segundo en febrero del 2006, el tercero en agosto de este año, y el último a mediados de octubre del presente año. En las tres primeras ocasiones ingresaron por la frontera norte aproximadamente 1000, 400 y 2000 desplazados respectivamente (Diario Hoy, 28/08/2007). En la cuarta ocasión se registraron en total aproximadamente 600 ingresos en Lago Agrio (El Comercio, 13/10/2007).

Respuestas de la sociedad receptora a los ingresos masivos

Las causas de los desplazamientos generan reacciones distintas en la sociedad receptora. No es lo mismo recibir a un grupo de personas que han sufrido una amenaza o ataque por parte de un grupo irregular, que acoger a quienes ingresan en territorio ecuatoriano para lograr algo de su gobierno, pues el primero es percibido como un grupo de víctimas de un conflicto interno que requieren protección internacional, mientras que el segundo es mal visto, pues al negarse a solicitar refugio en el Ecuador, se considera que no ingresan por necesidad de protección y por lo tanto utilizan el desplazamiento como una jugada política.

Es importante tomar esto en consideración, pues en las incursiones del 2005 y del año pasado, se llegó a la conclusión que los desplazamientos se ocasionaron por enfrentamientos entre el ejército colombiano y la guerrilla; y por ataques a la población civil ocasionados por este grupo irregular (Diario Hoy, 28/08/2007), y en aquel momento no se evidenció en la población de San Lorenzo el rechazo que se generó en el ingreso del 2007.

El rechazo a las últimas incursiones se debe a que los desplazados declararon que ingresaron al Ecuador para presionar al gobierno colombiano con el fin de que les dé opciones distintas a la coca, ya que son principalmente cultivadores de esta hoja.

En el caso de Lago Agrio, en la reciente incursión de mediados de este mes, el desplazamiento fue visto de esa manera desde un inicio y las reacciones del gobierno ecuatoriano fueron más categóricas, en términos de no dar paso a ningún tipo de declaración política por parte de quienes

ingresaron con el mismo propósito de llamar la atención del gobierno colombiano. Así lo manifestó la Canciller ecuatoriana al señalar que: “no se trata de población que llegó en busca de protección; por lo tanto, no está solicitando que se le reconozca como refugiada. Es una situación completamente distinta” (El Comercio, 11/10/2007a).

Evidentemente en esta situación de emergencia fronteriza, el malestar de las autoridades ecuatorianas fue mayor al conocer que la mayoría de los desplazados no querían registrarse como solicitantes de refugio y que declaraban su deseo de organizar manifestaciones y marchas públicas para llamar la atención de los dos gobiernos, por lo que por primera vez las autoridades ecuatorianas tomaron medidas de freno (El Comercio, 11/10/2007b).

En ese sentido, las autoridades ecuatorianas advirtieron que los desplazados debían registrarse como solicitantes de refugio o se les dejaría en situación de ilegales¹⁰. De igual forma no permitieron el paso a manifestantes para que organicen marchas públicas, y movilizaron recursos para que las personas regresen a su país en cuanto antes, pues por primera vez los desplazados se negaron a permanecer en los albergues designados y permanecieron sin servicios básicos. El ACNUR también tomó cierta distancia: no se evidenció un despliegue en temas de alimentación y salud, no administró alimentos sino sólo colchones y no intercedió para que los desplazados permanezcan en territorio ecuatoriano (El Comercio, 11/10/2007a; 11/10/2007b; 13/10/2007).

Independientemente de lo anterior, todas las incursiones en San Lorenzo trajeron complicaciones a su población, principalmente por la escasez de agua potable y la improvisación de albergues en escuelas que no podían continuar con sus clases (El Universo, 29/08/2007). El alcalde de la ciudad debió atender las quejas de los pobladores de San Lorenzo y en las tres ocasiones colocó un tiempo límite para mantener en los albergues a los desplazados, por lo que algunos de ellos se vieron forzados a regresar a su país y otros fueron enviados a otras ciudades cercanas.¹¹ Quienes

¹⁰ Lo cual conllevaría a su deportación inmediata.

¹¹ En el caso de la incursión del 2005, algunos fueron a Santo Domingo de los Colorados y Esmeraldas. En el 2006, la mayoría regresó y otros se quedaron en la provincia de Esmeraldas solicitando asilo. En la última, fueron enviados a Ibarra. En todos los casos se contó con la movilización de la Fuerza Pública y el personal del ACNUR.

fueron movilizados a otras ciudades fueron registrados e identificados como solicitantes de refugio.

A pesar de lo mencionado, sí cabría tomar en cuenta el llamado de pedido de protección internacional oculto en este tipo de desplazamientos, que tal vez no es evidente porque se intenta ver a estas situaciones como “medios para fines políticos” pero que se puede leer fácilmente entre líneas. Un ejemplo de ello es que tanto en San Lorenzo como en Lago Agrio, voceros de los desplazados mencionaron que estaban “inmersos en la violencia”, y que tenían “temor a retaliaciones posteriores”. Incluso la Pastoral de Movilidad Humana de Sucumbíos manifestó tener temor que “el último desplazamiento desemboque en retaliaciones violentas en el otro lado de la frontera y ello termine en un incremento de los casos de refugio en Nueva Loja” (El Comercio, 13/10/2007).

En este sentido, si bien es evidente que la política del gobierno ecuatoriano está priorizando el componente político ante el humanitario, también cabe preguntarse qué hacer en casos como estos en los que los desplazados, a pesar de tener formalmente elementos para ser considerados como refugiados en el Ecuador, se niegan a permanecer aquí y tienen como fin regresar a su país.

Una cuestión política... las declaraciones oficiales de Colombia y Ecuador ante las incursiones masivas “políticas”.

El gobierno ecuatoriano, ante estas incursiones que aparentemente tienen motivos políticos, ha sido claro en su posición de no aceptar manifestaciones políticas de parte de los desplazados –lo cual está avalado en los instrumentos internacionales que avalan la no participación política de refugiados en el país receptor–.

La última declaración oficial de la Canciller ecuatoriana se dio en el marco de la última incursión en Lago Agrio (El Comercio, 13/10/2007). Sin embargo, Ecuador en las últimas emergencias ha reclamado por los medios diplomáticos para que el país vecino “tome cartas en el asunto”; es decir, para que el Gobierno colombiano “actúe en consecuencia y coopere en atender a sus compatriotas” (El Comercio, 14/11/2005; El Comercio, 05/09/2007). A pesar de sus esfuerzos, y las amenazas de “quebrantamiento de relaciones” con la llamada del embajador ecuatoriano en el 2006, Colombia insiste en desentenderse de los desplazados.

En respuesta, el gobierno colombiano sigue manteniendo que tiene una estructura institucional capaz de generar posibilidades para quienes podría ser desplazados de una zona a otra y que no existen motivos para no quedarse en su país, lo cual es fuertemente criticado por algunas ONG colombianas.

El presidente Uribe ha acusado a las FARC de causar el desplazamiento por la presión que supuestamente ejercen para que los pobladores no acepten el programa de “Familias Guardabosque” que pretende que los habitantes de estas zonas participen en la erradicación de cultivos ilícitos (Diario Correo, 27/08/2007).

Evidentemente, las relaciones diplomáticas entre los dos países, tensas por el tema de las fumigaciones, se ven afectadas ahora por estos desplazamientos que tienen “tintes políticos” y evidentemente podrán afectar no solo en el plano político, sino también en la evaluación de las solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos, ya que hay una sensación de abuso de parte de estas personas en un sistema que despliega sus esfuerzos nacionales e internacionales para fines no humanitarios, sino que se presta para ese tipo de manipulaciones políticas.

Procedimientos para solicitar refugio en el Ecuador

¿Qué hacen los que ingresan por “gota a gota” para solicitar refugio en Ecuador?

Como se mencionó anteriormente, a través de las fronteras colombo-ecuatorianas ingresan permanentemente personas o familias colombianas con el fin de solicitar refugio. Quienes ingresan de esta forma deben acercarse a solicitar refugio al Estado ecuatoriano a través de la DdR en Quito o, si se encuentra en otra ciudad, mediante alguna agencia social del ACNUR que coordina con esta oficina.

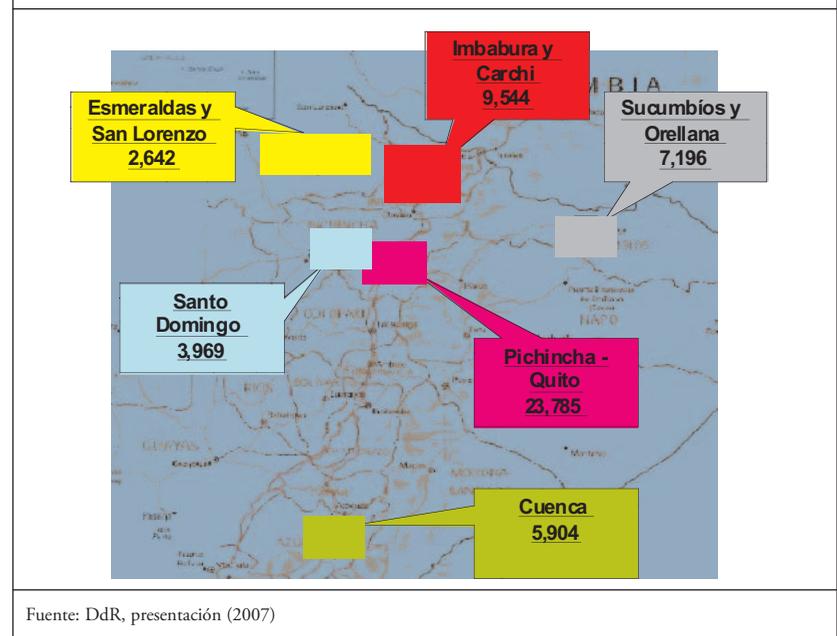
Para tener una idea del proceso que deben seguir los solicitantes para obtener la calidad de refugiados, describiremos brevemente los pasos y las contrariedades principales que se encuentra en el camino:

El procedimiento para reconocer la calidad de refugiado se inicia con el proceso de documentación como solicitantes de refugio, es decir el registro de la solicitud de refugio y la entrega de un carné que en la práctica tiene algunos inconvenientes pues no es aceptado como documento de identificación distinto a un pasaporte, que es el documento establecido para los extranjeros según la legislación ecuatoriana.

Una vez documentada, la persona o la familia son entrevistadas por un funcionario de la DdR. Se debe destacar que quienes presentan la solicitud en Quito obtienen una cita para realizarla más pronto que quienes la presentan en otra ciudad, pues en estos casos deben esperar a una “brigada de entrevistas” que se lleva a cabo por parte de los mismos funcionarios, y generalmente “a pesar que se intenta que las brigadas sean lo más seguidas posible, la cantidad de solicitudes que se atienden no permite que los funcionarios viajen muy seguido en brigadas”¹².

Es importante considerar este punto pues puede explicar porqué Quito tiene 23.785 refugiados y solicitantes de refugio, mientras que las otras ciudades y provincias tienen menos de 10.000, como lo demuestra el siguiente cuadro. En este sentido, se evidencia que la centralización del sistema de refugio en la capital agudiza los procesos de centralización de colombianos que ingresan a Ecuador a causa del desplazamiento forzado en esta ciudad.

Mapa No. 1



Del mismo modo, se debe considerar que las dos grupos de provincias que siguen a Pichincha en número de solicitudes y refugiad@s son Imbabura y Carchi; y Sucumbíos y Orellana, localidades que casualmente están cubiertas por dos oficinas de campo del ACNUR que apoyan al DdR en la recepción de solicitudes, coordinación de brigadas de entrevistas, notificaciones, y otras actividades administrativas.

Luego de realizada la entrevista, el/la solicitante recibe la respuesta a su petición a través de una notificación en la que indica si su caso fue aceptado o negado, pero no incluye las consideraciones por las cuales se toma dicha decisión. Esta falta de motivación, en términos jurídicos¹³, ha generado varias críticas e incluso se han presentado recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional.

12 Entrevista a XX, Oficina de Refugiados, mayo 2006.

13 En términos sencillos es que se notifique las razones de hecho y de derecho por las cuales la petición ha sido negada.

Este órgano ha emitido dos resoluciones en las cuales establece la obligación de la DdR de motivar las notificaciones. Pero tal vez lo que más llama la atención sobre este punto es que el Tribunal Constitucional estableció en su resolución No. 0236-2005-RA, la obligación del Estado ecuatoriano a garantizar el principio de no devolución no sólo a quienes han obtenido la calidad de refugiados por parte del Estado ecuatoriano, sino también a “aquellas que no hayan obtenido este estatuto, previsión tanto más lógica si se toma en cuenta que quien solicita el estatuto de refugiado, al serle negado, mantiene el temor por su vida o integridad puestas en peligro por falta de protección en su país de origen, por lo que la tutela del bien superior que constituye la vida y la integridad de las personas debe estar garantizado...”¹⁴.

Digo que llama la atención pues sale de las consideraciones acostumbradas en el sistema ecuatoriano al considerar que el procedimiento de refugio está enmarcado en una esfera estado-céntrica, en la cual es el Estado receptor quien tiene derecho a determinar si alguien “merece” o no la calidad de refugiado, y que genera tensión con el derecho individual de quien ingresa a otro territorio en busca de protección. En este sentido, se sostiene que el Ecuador no ha avanzado en materia de protección a los derechos humanos de las personas “en necesidad de protección” pues se evidencia que en la evaluación de solicitudes de refugio predomina el derecho del Estado a aceptar o negar dichas solicitudes, sobre el de estas personas a ser reconocidas como tales.¹⁵

Una vez recibida la notificación, si la respuesta es positiva, el/la solicitante debe esperar a obtener otro carné que certifique su calidad de refugiado¹⁶. Si es negativa, se le comunica que tiene derecho a presentar una apelación, como recurso administrativo de segunda instancia.

La tasa de aceptación a través de la apelación es bastante baja, no es mayor al 5%. En general se discute si esto se debe a que los recursos fue-

14 Tribunal Constitucional, Tercera Sala, Resolución Nro. 0236-2005-RA.

15 Ver publicación sobre las políticas públicas relacionadas al refugio en el proyecto “La migración forzada de colombianos: una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá”, llevada a cabo por UBC, Corporación Región, FLACSO-Ecuador, 2007.

16 Este carné es de otro color y en él se encuentra el número de visa 12-IV. Este documento literalmente reemplaza el pasaporte y ocasiona también problemas para el acceso a los derechos básicos.

ron infundados y realmente las personas no merecían la calidad de refugiado, o si el porcentaje bajo es fruto de la falta de asesoría apropiada a los peticionarios y una sólida evaluación de estos recursos en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En cualquiera de los dos casos, lo evidente es que quienes luego son notificados con la negativa de su solicitud en segunda instancia deciden quedarse (UBC, Corporación Región, FLACSO Ecuador, 2007).

¿Qué procedimiento deben seguir quienes ingresan en grupo?

En casos de ingresos fronterizos masivos, cabe primero analizar las razones por las que estas personas ingresaron a Ecuador y si tienen la voluntad de solicitar refugio en este país. Esto, aunque parecería evidente no es tan obvio si se toma en cuenta que en las últimas incursiones la mayoría de personas no quisieron permanecer en el país, y declararon expresamente que ingresaron al Ecuador con el fin de presionar al Gobierno colombiano.

Hasta ahora, independientemente de lo anterior, personal de ACNUR y de la DdR se han movilizado a la frontera con el fin de registrar en ese lugar las solicitudes de refugio y así garantizar el principio de no devolución. Sin embargo, en razón a que no se trata de un reconocimiento de *prima facie*, que es un mecanismo de reconocimiento temporal implementado por el ACNUR para este tipo de casos, el trámite para quienes decidan quedarse será el mismo que el individual, es decir deberán pasar por las instituciones y los pasos que mencionamos anteriormente.

En lo anterior sí se evidencia claramente la definición de protección internacional que al momento Ecuador maneja, pues existe una alta atención inmediata y emergente, una movilización que permite desplegar recursos –más internacionales que estatales–, pero al momento de definir la situación legal, no existe una definición clara del trámite para quienes ingresaron conjuntamente, asimilando su situación a quienes ingresaron de forma individual.

A manera de conclusión: reflexiones sobre lo político vs. lo humanitario; lo emergente vs. lo cotidiano

De lo mencionado se evidencia que para enfrentar situaciones de emergencia en la frontera con Colombia, Ecuador ha adoptado políticas de protección importantes a ser tomadas en cuenta: apertura para recibir a los desplazados, no devolución ni exclusión en frontera, no deportación por la falta de documentación, ubicación en albergues, iglesias y escuelas, con la condición que permanezcan en ellos¹⁷; movilización de las fuerzas armadas y de personal médico.

Organizaciones internacionales como el ACNUR y la OIM movilizan recursos humanos y materiales, conforman comisiones de emergencia y coordinan acciones conjuntamente con el Estado ecuatoriano para proporcionar los medios mínimos mientras mantienen a los desplazados en los albergues. La sociedad civil apoya con recursos y alimentos (como en el caso de fundaciones de jóvenes que se movilizaron para recoger alimentos para los 200 desplazados que salieron de San Lorenzo a Ibarra en agosto de este año) (El Comercio, 16/11/2005; El Comercio, 21/11/2005; Diario Hoy, 28/08/2007).

En cuanto a documentación, en los tres casos la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ha hecho una evaluación preliminar de registro a quienes ingresaron con el grupo, lo cual respeta las normas internacionales para evitar la deportación a su país de origen.

Esta apertura del gobierno ecuatoriano para admitir el ingreso de desplazados en frontera se contrapone a los obstáculos que coloca a quienes presentan solicitudes individuales de refugio, pues si existen restricciones migratorias como el requerimiento del pasado judicial –que vulnera los tratados de libre circulación y además pone en riesgo el respeto al principio de no devolución–, y la exigencia de documentos de identidad –que de igual forma también puede dar paso a la exclusión en frontera–.

Estas restricciones, que no tienen un fundamento jurídico, forman parte de un manejo político y discrecional del sistema de protección que

¹⁷ Esta medida de restricción a la libre circulación es criticada por los desplazados, a pesar que se conoce que es una medida temporal.

brinda el Ecuador en materia de refugio. Un ejemplo de esta discrecionalidad son las propuestas contradictorias que han salido del Ejecutivo para colocar una visa para los colombianos en un momento, o para legalizar a todos los que no tienen documentación en otro, conforme el escenario de las relaciones con Colombia.

Tal como está actualmente, el sistema de refugio es utilizado como un mecanismo de negociación entre Ecuador y Colombia. Sin embargo, se debe tener en cuenta que el sistema de protección humanitaria es parte de un régimen internacional, que responde a una estructura multilateral y no a una coyuntura de las relaciones políticas y diplomáticas bilaterales.

Por lo tanto, a pesar de la trayectoria humanitaria y los reconocimientos internacionales por la apertura que demuestra el Ecuador en situaciones de emergencia, es evidente que el sistema de protección en nuestro país, al no tener una base jurídica sólida, no tiene una política de Estado y por lo tanto depende de los gobiernos de turno. Ese manejo político e incluso irresponsable por parte de los gobiernos, es perjudicial para quienes requieren protección. La falta de políticas claras o el cambio de ellas genera una incertidumbre que puede traducirse en violaciones de derechos humanos.

Bibliografía

- ACNUR (s/f). Manual para situaciones de emergencia. http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=792. Consultado el 30 de agosto del 2007.
- ACNUR (s/f). Estadísticas de asilo en las Américas, 2003. http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3018. Consultado el 25 de agosto del 2007.
- ACNUR (1995). “Nota sobre la protección internacional. La protección internacional en los casos de afluencia masiva”. A/AC 96/850. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1745.pdf>. Consultado el 30 de agosto del 2007.
- ACNUR (2001). “La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección”. EC/GC/01/4.

- Consultas globales sobre protección internacional. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2555.pdf> Consultado en 30 de agosto del 2007.
- ACNUR (2002) “El ACNUR presenta estadísticas globales”. Comunicado de prensa. http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=665. Consultado el 25 de agosto del 2007.
- ACNUR (2006) “Responding to emergencies”. The State of the World’s Refugees 2006 Human displacement in the new millennium. <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4444afca0.pdf>
- Diario Correo (2007) “Moreno considera movimiento “sospechoso” el desplazamiento en la frontera”. <http://www.diariocorreo.com.ec/archivo/2007/08/27/moreno-considera-movimiento-%E2%80%9Csospechoso%E2%80%9D-el-desplazamiento-en-la-frontera/>. *Diario Correo*. 27 agosto del 2007. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2005). “La solidaridad con los refugiados colombianos se afincó en San Lorenzo”. *Diario El Comercio*. 21 de noviembre del 2005. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=7713&anio=2005&mes=11&dia=21. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2005) “Algunos desplazados regresan a Colombia”. *Diario El Comercio*. 16 de noviembre del 2005. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=7219&anio=2005&mes=11&dia=16. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2005) “‘Hay unos 1 000 desplazados’: Carrión” *Diario El Comercio*. 14 de noviembre del 2005. http://www.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=7074&anio=2005&mes=11&dia=14. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Comercio (2007a) “Cancillería asegura que desplazados colombianos regresan a su país”. *Diario El Comercio*. 11 de octubre del 2007. http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_seccion=10&id_noticia=142708. Consultado el 17 de octubre del 2007.
- Diario El Comercio (2007b) “205 colombianos cruzaron la frontera norte para protestar” *Diario El Comercio*. 11 de octubre del 2007. http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=142515&id_seccion=4. Consultado el 15 de octubre del 2007.

- Diario El Comercio (2007) “Los autodesplazados colombianos abandonan Sucumbíos” *Diario El Comercio*. 13 de octubre del 2007. http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=142941&id_seccion=4. Consultado el 15 de octubre del 2007.
- Diario Hoy (2007) “Ibarra acoge a 167 refugiados colombianos”. *Diario Hoy*. 28 de agosto del 2007. http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=275901. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Universo (2007) “Misión colombiana llega a San Lorenzo”. *Diario El Universo*, 29 de agosto del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/08/29/0001/12/60F622C349124076BE2E3B8DD059F6B6.aspx>. 29 agosto del 2007. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario el Universo (2007) “Uribe acusa a las Farc de provocar desplazamiento de colombianos al Ecuador”. *Diario El Universo*, 25 de agosto del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/08/25/0001/12/D310EE58CBA6411ABDB0D31453F27E9B.aspx>. Consultado el 29 de agosto del 2007.
- Diario El Universo (2007) “Desplazados dejaron San Lorenzo e Ibarra”. *Diario El Universo*. 31 de agosto del 2007. <http://www.eluniverso.com/2007/08/31/0001/12/B2AFDF4BC10341319CEF9B770E4BB1E6.aspx>. Consultado el 31 de agosto del 2007.
- Feller, Erika “Cincuenta años de protección internacional de los refugiados - Los desafíos de la protección ayer, hoy y mañana”. http://www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/htmlall/5TDQ4H?OpenDocument&View=defaultBody&style=custo_print. Consultado el 30 de agosto del 2007
- Goodwin-Gill, Guy S. (2001) “*Refugees: Challenges to Protection*”, Oxford University, IMR Volume 35 Number 1, Spring 2001. Blackwell Publishers.
- ICG (2004). “Las fronteras de Colombia: El eslabón débil de la política de seguridad de Uribe”. Informe sobre América Latina N°9. Quito-Bruselas
- Lohrmann, Reinhard (2000) *Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?*, International Migration, Volume 38, Issue 4, pp.3 - 22. September.

- Malkii, Liisa H. (1995) "Refugees and Exile: From "Refugees Studies" to the Nacional Order of Things", *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24, pp. 495-52.
- Stepputat, Finn, (2004) "Refugees, Security and Development, Current Experience and Strategies of Protection and Assistance in 'The Region of Origin'", Danish Institute for International Studies. www.ciaonet.org/wps/stf01/stf01.pdf. Consultado en junio del 2007
- Universidad de British Columbia, Corporación Región, FLACSO-Ecuador (2007) Proyecto "La migración forzada de colombianos: Una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá"; Informe Ecuador. Quito.

La seguridad internacional como concepto multidimensional: conflicto Argentina-Uruguay por las papeleras

Ana Laura García*

Reseña histórica

La República Oriental del Uruguay se encuentra ubicada al Sur del continente americano e integra desde el año 1994, junto con Argentina, Brasil y Paraguay el proceso de integración denominado Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Uruguay desde el año 1951 acató una serie de recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Mundial (BM) sobre el desarrollo forestal de su país, éstas constituyeron el soporte sobre el cual se asentaron ciertas leyes forestales aprobadas por éste en los años 1968 y 1987. Las mismas determinaban la promoción de plantaciones de especies aptas para la industria maderera en el marco de un modelo exportador. Tres años después se impulsó la forestación masiva con pino y eucalipto.

Al año siguiente el BM le otorgó a Uruguay el capital necesario para que se afanzara como un país exportador de troncos de eucalipto para celulosa. Este incentivo de dinero le brindó una serie de beneficios como ser: créditos blandos a largo plazo, desgravación de impuestos a la importación de maquinarias y vehículos, construcción de carreteras y puentes,

* Profesora, investigadora y coordinadora del Diploma Superior en Seguridad y Política de FLAC-SO Sede Ecuador. Editora de la Revista *Ecuador Debate* publicada por el Centro Andino de Acción Popular, CAAP.

etc. Estas ventajas tuvieron su contrapartida, por otro lado, ya que aumentó la tenencia de tierras y la extranjerización de las mismas.

En épocas más recientes, con Jorge Batle como presidente, Uruguay se convirtió en el anfitrión de los proyectos presentados por la Empresa española Ence y por la finlandesa Botnia. El terreno para su llegada se terminó de preparar pocos años antes gracias a la labor de los ex presidentes J. M. Sanguinetti y L. A. Lacalle, los cuales otorgaron generosos subsidios para la plantación de los eucaliptos. En países como Uruguay estos árboles crecen diez veces más que en Finlandia, es un espacio apto para el desarrollo del monocultivo de eucalipto.

La intención de ambas empresas de instalar las papeleras en las inmediaciones de la ciudad de Fray Bentos, sobre el Río Uruguay desató una seguidilla de cortes de ruta por parte de la población entrerriana, así como del Puente Internacional que une ambos países, entre otros hechos.

Es dentro de este contexto en el que se pretende tratar el reciente y aún en boga “Conflicto entre Argentina y Uruguay por el tema de las Papeleras”. De esta forma se intentará dilucidar los diferentes intereses existentes en materia de seguridad en relación al conflicto por parte del Estado argentino y más específicamente por la administración Kirchner (2005-Agosto, 2007), así como también plantear los intereses que sobre esta misma materia puede tener la sociedad civil y los principales grupos entrerrianos involucrados.

El análisis a llevar a cabo será de tipo diacrónico acerca tanto de la evolución del conflicto en cuestión, como del rol jugado por el concepto de Seguridad internacional en dicho contexto. Este análisis implicará un estudio intensivo a través del que tal concepto será entendido como multidimensional.

Encuadre teórico: seguridad, un concepto que evoluciona

Con el objetivo de llevar adelante un análisis que nos permita entender la problemática en cuestión se hace imprescindible esclarecer determinados conceptos (se trata simplemente de analizarlo desde una de las tantas aris-

tas posibles a modo de simplificar la comprensión de los objetivos planteados).

Se entenderá por el término seguridad no solamente “...una condición en la que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida al peligro de un ataque militar, a las penurias económicas, a la presión política o a la injusticia social...” (ONU, 1985:11), sino también como “...una condición en la que los Estados se sienten libres de presiones de naturaleza militar, económica o política” (ONU, 1985:11). Esta definición nos da una idea de que la misma no implica únicamente a cuestiones de índole militar, sino que se ha evolucionado hasta arribar a un concepto de carácter multidimensional.

Este nuevo enfoque ha encontrado su correlato en el plano regional entendiendo que la seguridad hemisférica “...abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.” (OEA, 2002).

Pero ¿cómo se ha dado la evolución del mismo en el ámbito del Cono Sur? En la década de 1990 en el Cono Sur cobran importancia los procesos de integración. Sumado a esto dentro de la visión realista se produjo un cambio: el interés nacional que persigue la supervivencia y por ende la seguridad del Estado puede garantizarse por medio de la Cooperación y por consiguiente a través de la integración. A esto se suma la aparición de nuevas amenazas dentro de la Agenda de seguridad las cuales ya no pueden ser tratadas por medio de las Fuerzas Militares; estas otras áreas comenzaron requirieron de una redistribución de recursos económicos.

El MERCOSUR ha colaborado con la sustitución de la antigua lógica de conflicto que imperaba en las relaciones entre los Estados, por la actual lógica de cooperación. Se puede vislumbrar una tendencia más allá de la región (Cono Sur) al considerar a la seguridad como un concepto multidimensional. Esto quiere decir que la misma presenta dimensiones que pueden identificarse con un tipo de amenaza: hay una dimensión ecológica, otra criminal, otra militar, económica, financiera, comercial, cultural, religiosa, etc.

Estas tendencias de cambio tienen mucha vinculación con una nueva forma de entender las relaciones internacionales en función de la existencia de una dependencia mutua entre los países y entre actores de los distintos países, estas relaciones se refieren a situaciones caracterizadas por

efectos recíprocos y asimétricos entre los mismos.⁴ En definitiva lo que se estaría planteando es a las partes y a estos vínculos como interdependientes, así como también dar cuenta de la existencia de actores no estatales que tienen relevancia e intervienen en asuntos/temas de diversa índole, tal es el caso de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), etc. Según César Gaviria Trujillo la interdependencia.

...significa igualmente, que todos y cada uno de estos temas deben ser abordados de manera colectiva, ya que soluciones estables y duraderas no pueden definirse de manera aislada, que el progreso de unos no puede alcanzarse en detrimento de los anhelos de sus vecinos, y que la forma como un país resuelva sus dificultades afecta a los demás (Gaviria, 1999).

Evolución del conflicto, Argentina frente a las papeleras: administración Kirchner

La República Federal Argentina junto con la República Oriental del Uruguay, y si se realiza un análisis desde el plano de la seguridad ambiental también la sociedad civil y agrupaciones ambientalistas, son los actores principales de este conflicto.

Celulosas de M`Bopicuá (CMB), del grupo español ENCE, presentó en julio de 2002 el Estudio de Impacto Ambiental para la implantación y operación de una planta con el objetivo de producir pasta de celulosa a partir de un proceso de blanqueo, utilizando como materia prima eucaliptos. La localización de la misma estaría dada dentro del Departamento de Río Negro, a 12 km aguas arriba de la ciudad de Fray Bentos y junto al Río Uruguay. Los principios de diseño de la planta estarían basados en: “Mejores Tecnologías Disponibles” (BAT) y en “Mejores Prácticas Ambientales” (BET), ambos apoyados en documentos desarrollados por la Integral Pollution Prevention and Control (IPPC), Directiva 96/61 de la Unión Europea.

⁴ Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977) afirman que “estos efectos resultan de intercambios internacionales (flujos de dinero, personas y mensajes que traspone las fronteras internacionales). En “Poder e Interdependencia”, p. 22.

Uruguay, como se mencionó en párrafos anteriores, décadas atrás había comenzado a recibir grandes inversiones en pos de preparar el camino para la actividad que hoy en día desean llevar adelante ambas empresas. En ese momento en Uruguay existía una situación de devaluación y empobrecimiento. Es importante mencionar a este respecto el Acuerdo celebrado entre Uruguay y Finlandia (Estado al cual pertenece esta primera empresa) acerca de la protección y promoción de inversiones (el Senado lo aprobó en Octubre de 2003 y diputados en Mayo del año siguiente). Este le otorga grandes facilidades a la República de Finlandia en un país con débiles regulaciones ambientales.

En el caso particular de Botnia, logró instalarse gracias a un ofrecimiento al Estado uruguayo de una cuantiosa suma de dólares en concepto de inversiones. Con respecto a la empresa Ence, su instalación fue autorizada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay el 9 de Octubre de ese mismo año.

Semanas después de haberse producido en el 2003 la autorización para la instalación de la empresa Ence, la Argentina convocó a una sesión plenaria extraordinaria de la Comisión Administrativa del Río Uruguay (CARU) donde este país solicitó al vecino que cumpliera con el mecanismo de información y consultas previsto en el Estatuto del Río Uruguay. La Comisión se encontró paralizada, Argentina alegó falta de voluntad de Uruguay.

Ese mismo año del lado argentino, la instalación de tales plantas generó reacciones por parte de la población vecina de la provincia de Entre Ríos y de los grupos ambientalistas, manifestándose en oposición a las mismas por medio de un encuentro en medio del puente internacional que une ambas costas. Dos años más tarde la situación se había agravado ya que la misma comenzó con los famosos cortes de ruta y las vías de comunicación que unen ambos países.

A esta situación se arribó después de más de tres años de discusiones y advertencias por parte de tales grupos. El conflicto en cuestión (desde el plano gubernamental) ronda básicamente en torno a la decisión unilateral (presunta violación del Estatuto mencionado) de Uruguay, considerada así por el gobierno argentino, de permitir la instalación de estas dos empresas sobre las márgenes del mencionado y compartido río. Por aque-

llos tiempos los gobiernos apostaron a que la polémica se diluyera y a que no se hiciera pública.

A principios de 2004 ambos países comenzaron a buscar formas para encarar el tema de forma conjunta así como para resolverlo pero esta iniciativa no funcionó. A mediados de 2005, Uruguay autorizó unilateralmente la construcción de un puerto que sería utilizado por Botnia. Es así como la delegación argentina solicitó en el seno de la CARU la puesta en práctica de un mecanismo de consultas e información previa, pedido nuevamente rechazado por Uruguay. Mientras tanto en el mes de Mayo de ese año entra en vigencia para Uruguay el Convenio de Estocolmo.

En el mes de Mayo de 2005, el presidente Tabaré Vazquez y su par argentino Néstor Kirchner mantuvieron una reunión en Buenos Aires. Éste último solicitó la paralización de la instalación de las plantas y que técnicos universitarios estudiaran los efectos que traerían aparejados tales proyectos sobre la costa argentina. Vázquez alegó haber recibido por parte del país vecino un hecho consumado; por ende la construcción no podía frenarse.

Cabe recordar también que a principios de este año se agrega otro malestar más al conflicto el cual fue originado cuando, en el marco de las reuniones en el seno de la CARU, el país vecino autoriza a Botnia a construir la planta Orión, según Cancillería sin previo aviso. Sumado a este hecho, en el mes de julio la Argentina vuelve a solicitarle al gobierno vecino, también en el seno de la Comisión, que respete las obligaciones asumidas en 1975, entre otras, debido a que este último decidió la construcción de un puerto para uso exclusivo de la Orión. Según el Cancillería argentina la solicitud fue desoída por Tabaré Vazquez.

A partir de los últimos días de Diciembre comenzó una Ronda de Consultas sobre el Impacto Ambiental; el 20 del mismo mes, el BM presentó un informe (ordenado al departamento Medioambiental y Social de la CFI) mediante el cual respalda la instalación de las papeleras en Uruguay, afirmándose que en raras ocasiones, durante la preparación inicial de las plantas, podrían detectarse gases olorosos hasta una distancia de 5 a 10 km. de distancia y dependiendo de las condiciones del viento. Según un estudio modelo realizado en función de las descargas de agua de desecho, se demuestra que tales descargas sobre el Río Uruguay no serán

detectables a una corta distancia de las plantas y no afectarán la vida acuática o el uso reactivo del río. El informe también contempla el incremento en el nivel de empleo.

La CFI otorgaría los créditos, pero antes de ello decidió abrir un proceso de consultas del cual emanarán conclusiones recién el 24 de Febrero del año próximo. Además la CFI declaró que las papeleras cumplen con los requisitos técnicos ambientales ya que no habrá contaminación del agua pero sí “gases oleosos”. A todo esto, el Canciller argentino Jorge Taiana contestó:

El documento no analiza métodos de producción libres de cloro y carece de indicaciones para prevenir la contaminación con efluentes líquidos y emisiones gaseosas, ni crea adecuados sistemas de control de las contingencias que puedan suscitarse, que son frecuentes en esta industria.⁵

El 30 de Enero de 2006 el Grupo Técnico de Alto Nivel argentino-uruguayo (GTAN), creado como una instancia para llevar a cabo negociaciones directas entre ambos países en función de la controversia sobre la interpretación y aplicación del Estatuto en cuestión, tras seis meses de negociaciones concluye sus actividades sin haber conseguido consenso entre las partes, las conclusiones serán presentadas por separado. Los delegados argentinos afirman que Uruguay no ha brindado la suficiente información sobre el impacto ambiental. El gobierno argentino esgrime sus dudas acerca de que las empresas cumplan con sus promesas de no contaminación ambiental.

Del marco de la Comisión Mixta, creada para estudiar el impacto ambiental de las papeleras, emanaron dos informes elaborados por las delegaciones de ambos países. El informe presentado por la delegación argentina afirma que las plantas contaminarán el medio ambiente. Una de las mayores discrepancias entre las partes ronda en torno a la tecnología y al método a emplear en el proceso de blanqueo, “mejor tecnología disponible” (BAT) – método de blanqueo libre de cloro elemental, que para la Argentina no se encuentra amparada de forma específica en el Convenio

5 Fuente TERRA, “Antes de la Cumbre. Papeleras: Las posiciones de Argentina y Uruguay”, 29 de Marzo de 2006.

de Estocolmo de 2001. En el informe se sostiene además que siempre que se utilice cualquier compuesto con cloro –incluso dióxido de cloro el cual Uruguay estima como no contaminante– existe la posibilidad de formación de sustancias contaminantes (dioxinas y furanos en este caso). Se hacen necesario nuevos estudios.

Argumentos de la Argentina (previo a La Haya)

- Uruguay no ha respetado el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Permanentes el cual fue ratificado por este país en febrero de 2004 (entró en vigencia el 17 de Mayo de ese mismo año).
- Uruguay violó el Estatuto del Río Uruguay suscrito entre ambos países en el año 1975.
- Por otra parte Argentina manifestó que el Estado vecino también violó preceptos básicos del derecho internacional ambiental al poner en riesgo la salud y el bienestar de las comunidades linderas de ese río.

Frente a este panorama y en función de que el conflicto había adquirido un carácter público, hacia fines de Febrero y principios de Marzo la Argentina comenzó a buscar la aprobación del Congreso para recurrir a los tribunales de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya (iniciativa de la Argentina tomada el 27 de Enero de 2006 y presentada finalmente los primeros días del mes de Mayo). Al mismo tiempo desde el gobierno se intentó bajar los alcances de las protestas sin oponerse abiertamente a ellas. Por su parte, el presidente Vázquez aclaró que la salida de este conflicto requiere el levantamiento de los cortes por parte de los asambleístas. También se afirmó que las construcciones no se detendrán.

La decisión argentina de recurrir a La Haya es un recurso que no detendrá las construcciones, sin embargo el Estatuto de la Corte podría llegar a permitir que se tomen medidas provisionales para resguardar los derechos de cada una de las partes.

Lo cierto es que para Uruguay, según se indica en informes del BM, los proyectos generarían aproximadamente unos 7.000 nuevos empleos directos. La seguridad económica, la necesidad e intereses de crecimiento en estas áreas se han manifestado de forma clara a lo largo de las diferentes presidencias uruguayas transcurridas en las últimas décadas. Si bien podría estimarse una leve desaceleración debido a la casi finalizada construcción de la planta, el crecimiento de la ciudad de Fray Bentos fue notorio en el parque automotor, hotelería, gastronomía, entre otras áreas. De esta forma, desde un comienzo este país ha manifestado que las fábricas no contaminan. Por otra parte, Uruguay afirmó que ambas empresas utilizarán para el proceso de blanqueo la tecnología “Libre de Cloro Elemental (ECF)”, que es justamente lo que reclaman los ambientalistas (Greenpeace).

Con la demanda ante La Haya, y según la postura de la Cancillería argentina, el gobierno parecería mostrar su interés en materia de Seguridad Ambiental y Humana al pretender la preservación del río, sus recursos, el ecosistema, la salud y el bienestar de las poblaciones que habitan alrededor de sus márgenes. El canciller Jorge Taiana advirtió que el proyecto

...no se ajusta a las propias políticas operacionales de la CFI (...) El documento no analiza métodos de producción libres de cloro y carece de indicaciones para prevenir la contaminación con efluentes líquidos y emisiones gaseosas, ni crea adecuados sistemas de control de las contingencias que puedan suscitarse, que son frecuentes en esta industria.⁶

Además, respecto a la Comisión Binacional, los especialistas argentinos dijeron en aquel momento que Uruguay

...no ha aportado suficiente información sobre el impacto ambiental, mientras la delegación oriental afirma que ha dado todos los reportes que se le solicitaron e incluso algunos adicionales. Además, agrega que los técnicos contratados por el Banco Mundial también aprobaron las plantas.⁷

Según la Argentina los informes de impacto ambiental presentados por ambas empresas al gobierno uruguayo, se comprometían a usar sistemas de re-

6 Ministerio de Educación de la nación-argentina; 29 de Marzo de 2006, Buenos Aires.

7 Ministerio de Educación de la nación-argentina; 29 de Marzo de 2006, Buenos Aires.

cuperación y tratamiento de los líquidos y las sustancias químicas recomendados por la Unión Europea, la Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, suscripto por la Argentina en 2001 y ratificado por Uruguay en el mes de Febrero de 2004. Por su lado Uruguay niega no haber informado con anterioridad sobre la construcción de las plantas.

En función de las noticias publicadas el 19 de Febrero, se encuentran cortadas tanto la ruta 135 como la 136. Se anunciaron cortes intermitentes en el paso que conduce a Salto. En los primeros días del mes de abril, y ante la continuidad de los cortes, el Canciller uruguayo Reinaldo Gargano afirmó que las negociaciones directas entre ambos presidentes habían llegado a su fin. Kirchner rechazó esta postura.

¿Cuáles han sido los principales acontecimientos desde mayo del año pasado hasta agosto del presente?

-3/05/06: Uruguay condiciona su continuación en el MERCOSUR: no abandonará el bloque a menos que su inserción en el mundo le sea impedida. Han comenzado las negociaciones entre este país y Estados Unidos para un posible acuerdo de libre comercio.

-4/05/06: El Banco Mundial dijo que los créditos para financiar el proyecto aún no han sido aprobados, dependen de los resultados de los estudios del impacto ambiental.

Argentina concreta la demanda ante el Tribunal de La Haya y pide la suspensión inmediata de las obras hasta que haya sido realizado un estudio que detalle si existe la posibilidad de contaminación. Se funda en la violación del Estatuto del Río Uruguay por parte del Estado vecino. Uruguay replicó diciendo que hará una presentación ante el Tribunal Arbitral del MERCOSUR, pero sobre los cortes a los accesos internacionales, que en su opinión fueron consentidos por el gobierno argentino.

-6/05/06: Acto en Gualaguaychú encabezado por el presidente argentino en el que se busca el respaldo por la decisión de la argentina de recurrir a la Corte de La Haya.

-7/05/06: Cumbre de Viena: IX Cumbre de la Unión Europea (UE)-América Latina y el Caribe. No hubo encuentro entre ambos mandatarios.

-16/05/06: Acto en Montevideo (en respuesta al realizado en Gualaguaychú el 06/05 pasado).

-09/06/06: Nuevo encuentro entre ambos países en el ámbito de la CIJ. La Argentina alegó que Uruguay no ha realizado un estudio de impacto ambiental previo a la autorización de instalación de ambas plantas. Se habló de la reiterada postura del gobierno vecino en no brindar información sobre las plantas cuando se le solicitaba. Uruguay responderá a esta réplica.

-13/07/06: Fallo de la Corte a favor de Uruguay y en contra de la medida cautelar solicitada por Argentina para que las obras para la construcción de Botnia fueran frenadas. Asimismo la CIJ consideró, según comunicado de prensa de Cancillería del 1º de Noviembre del presente, que “la construcción de las plantas sobre el sitio actual no puede ser reputada como que constituye un “hecho consumado” (párrafo 78) e instó a ambos países a “abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia (Ministerio de Relaciones (...) Argentina; 2006) ”.

...es muy explícita sobre la importancia de la CARU; (...) instó a ambos países a “abstenerse de cualquier acción que pueda hacer más difícil la resolución de la presente controversia.

-20/07/06: Uruguay manifestó la necesidad de un diálogo amplio para que se realicen todos los estudios ambientales necesarios y se arribe a un acuerdo bilateral.

-1/11/06: Nota diplomática del Canciller Taiana a su par uruguayo, Gargano. En la misma se denuncia una nueva acción unilateral llevada a cabo por Uruguay el pasado 12 de Septiembre en la que se le otorga permiso a Botnia para extraer volumen significativo de agua del río Uruguay. La Argentina expuso que Uruguay está actuando de forma contraria a los requerimientos de la CIJ del 13/07/06.

-11/12/06: Vázquez ordenó a las Fuerzas Armadas que custodien a la empresa Botnia.

En el mes de Enero de 2007 y con el objetivo de dirimir el conflicto, entra a jugar un papel importante el facilitador enviado por el Rey de España, Juan Antonio Yáñez. Propuso reunirse el 13 de ese mes con representantes de la empresa Botnia. Días más tarde, y ante una nueva instancia ante La Haya en la que Uruguay espera el dictamen de la CIJ sobre el pedido de adopción de medidas cautelares para garantizar la libre circulación en los puentes internacionales (Uruguay sostiene que tales medidas son violatorias del Tratado de Asunción), se produjo una nueva visita del facilitador español. Este planeaba reunirse con Tabaré Vázquez y con Néstor Kirchner por separado.

Así fue como a finales de este mes Yáñez se reunió con el Canciller argentino Jorge Taiana. El mismo llega después del fallo de la CIJ en el cual fue rechazado el pedido de Uruguay. Luego de esta reunión partió hacia Montevideo para reunirse tanto con el Secretario de la Presidencia, Gonzalo Fernández, como con el Secretario General de la Cancillería, José Luis Cancela.

¿Qué resultados obtuvo la participación del facilitador español con su gestión en el conflicto? La empresa española ENCE decidió relocalizar el proyecto de la construcción de la futura planta al sur de la ciudad de Fray Bentos, allí se produce la desembocadura del Río en cuestión en el Río de La Plata. Sin embargo, la situación de la empresa Botnia es diferente, se encuentra muy avanzada la construcción de su planta.

También el 18 de este mismo mes se desarrolló la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro. Uruguay declaró que no negociará a menos que los cortes sean levantados.

El día 23 se conoció la decisión de la Corte de no aceptar las demandas propuestas por Uruguay. Aún así este país mantuvo su postura mientras se producía una nueva visita de Yáñez. Se reunió con Vázquez y con Kirchner por separado.

El 4 de Abril, el Secretario General del Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Afines de Uruguay (SUNCA), Jorge Ibanchuk, acusó a los directivos de Botnia de construir la planta sin atender a las dis-

posiciones de seguridad. Se produjo un paro por 72 horas, por la muerte de un obrero metalúrgico chileno el 3/04/07. Por otra parte, la directora del proyecto de Botnia aseguró que no habrá contaminación biológica y que se usará menos dióxido de cloro de lo proyectado.

El gobierno uruguayo decidió presentarse nuevamente el próximo viernes 6 ante CIJ y mostrar argumentos a favor de la construcción de las plantas en Fray Bentos. En el documento conocido como “Contra-memoria” se indica, entre otras cosas, que la Argentina conocía tal intención.

En los primeros días del mes de Agosto del corriente el BM, a través de la CFI y de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), señaló en su último informe que las industrias productoras de celulosa en cuestión cumplirán con las políticas ambientales y sociales necesarias y que además serán causa de significativos beneficios económicos para este país. Igualmente el otorgamiento de los créditos aún no ha sido confirmado.

Lo cierto es que aparentemente la producción de la planta de Botnia estaría comenzando a principios del septiembre de este año. Hasta el día de hoy (primeros días del mes de Agosto) parece improbable que se llegue a un acuerdo político entre ambos gobiernos que pueda frenarla. El 12 del mes próximo estaría fijada una audiencia en La Haya para determinar el curso de este litigio, pero sería posterior a este hecho. La postura de la Argentina continúa siendo que la planta sea relocalizada, al igual que se logró con ENCE, y que hasta no determinarse eso se pospongan los ensayos de la planta. La semana pasada (30 y 31 de Julio) se llevó a cabo una reunión a nivel técnico entre las partes en la ciudad de Nueva York en presencia del facilitador, pero no se vislumbraron adelantos concretos.

En la mencionada siguiente reunión en La Haya, Argentina deberá decidir si replica o no la “Contramemoria” uruguayana y posiblemente se tenga conocimiento de la fecha en la que se estaría conociendo el fallo definitivo de la Corte. Lo cierto es que si nuestra delegación lleva a cabo su contestación, el proceso se alargaría ya que el país vecino tendría derecho a una contrarréplica. A todo esto las elecciones a nivel nacional en nuestro país estarían cada vez más cerca.

Mientras tanto los asambleístas continúan manifestando su oposición al impedir que camiones cargados de madera proveniente de árboles argentinos, cruzara y abasteciera a la planta.

Marco Legal, acuerdos celebrados por ambos países

- 1) 1975: “Estatuto del Río Uruguay” suscrito entre ambos países.
- 2) 1992: “Declaración de Río” – surgida del marco de la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente. Brasil
- 3) 1993: “Declaración de Montevideo” - Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana sobre “Uso Industrial y Agrícola de los Ríos Internacionales”. Montevideo, Uruguay.
- 4) 21/06/2001: “Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”
- 5) Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)

La sociedad de Gualacuaychú

Como ya ha sido mencionado, la instalación de tales plantas generó abiertas oposiciones por parte de la población vecina de la provincia de Gualacuaychú, Entre Ríos y de Grupos Ambientalistas. Este trabajo se centrará principalmente en las acciones llevadas a cabo por los assembleístas de Gualacuaychú (mencionando rápidamente las actividades desarrolladas por algunos grupos ambientalistas). Los mismos se han venido manifestando en contra de las mismas por medio de sucesivos cortes de ruta y las vías de comunicación que conectan ambos países.

La Red de Organizaciones Socioambientales de Entre Ríos y organizaciones ecologistas de la República Oriental del Uruguay, fue creada en diciembre del año 2001 en la ciudad de Paraná en el marco del primer encuentro de agrupaciones socioambientales entrerrianas.

El 12 de Junio de 2003 elaboran la denominada “Declaración de Gualacuaychú”, por medio de la misma repudian la instalación de fábricas de papel en el Departamento de Río Negro –Fray Bentos– como en

cualquier otro lugar aledaño al Río Uruguay. Además en ese mismo año los integrantes de la Red Socioambiental expresaron su opinión ante la instalación de ambas plantas y lo hicieron mediante un encuentro en el medio del Puente Internacional que comunica ambos países. Se dice que a partir de tal acontecimiento el tema en cuestión comenzó a cobrar estado público. El 30 de Abril de 2005 otro corte, pero esta vez de mayor envergadura, se llevó adelante.

Por otra parte, los integrantes de la Asamblea Ambiental Ciudadana de Gualacuaychú (creada tras la marcha del 30 de Abril de 2005) se han manifestado en contra de la instalación de las mencionadas plantas de diferentes formas, participando en los cortes de ruta, teniendo un sitio en Internet a través del cual se puede acceder al día a día del conflicto. Este sitio permite una primera aproximación a lo que son sus intereses y su postura en función de lo que sucede con las papeleras. Se ha vuelto parte de la rutina de esta entidad reunirse en “asamblea” para analizar las jornadas y discutir posibles propuestas y modos de acción probables.

Se trata de una Organización No Gubernamental (ONG) creada por vecinos de la localidad de Gualacuaychú (a finales de ese año); su objetivo originario fue el de organizar un polo de oposición a la construcción de un sector industrial productor de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos. Manifiesta que las mismas generarán un efecto negativo en el medio ambiente de la zona, el cual trasladará sus consecuencias a otros sectores de la economía, como el turismo (motor de la economía de Gualacuaychú).

Es interesante ver cómo además de la postura oficial frente a determinados hechos existe otra forma de entender los acontecimientos, que influye y debe ser tenida en cuenta por la primera. En lo que hace al período que va desde Octubre del año pasado al presente paso a resumir algunos hechos:

En Octubre de 2006 los integrantes de la Asamblea, repudiaron el informe definitivo del BM sobre el estudio de impacto ambiental de las papeleras que se pretenden instalar en Fray Bentos. Consideraron al mismo como una mentira y lo veían como un nuevo foco de recrudescimiento de la relación. En ese orden, se defendió la decisión de cortar la ruta 136 el fin de semana siguiente. La ciudad de Colón también bloqueó

la ruta internacional 135, a la altura del puente José Gervasio Artigas, que une esa ciudad con Paysandú, en apoyo al reclamo de Gualeguaychú. En esta última ciudad también se ha conformado una Asamblea Ambiental Ciudadana. El día 15 de Octubre los cortes fueron levantados, sin embargo se percibía un clima de cierto distanciamiento entre el gobierno y los asambleístas.

Las diferentes manifestaciones en repudio a la instalación se expresan planteando de forma abierta la dicotomía existente entre los intereses del “capitalismo salvaje”, del “neoliberalismo” (como ha sido denominado en varias oportunidades por la sociedad) VS los intereses, necesidades de la sociedad civil, en este caso planteados en torno a la lucha en contra de la degradación del medio ambiente y por la defensa de una buena calidad de vida para las generaciones presentes y futuras. Este interés si bien implica un “NO” rotundo a su instalación, podría llegar a verse relativizado por un pedido de estos vecinos de relocalizar la misma (pastera que construye Botnia).

Todos los martes cerca de las 20:30 hs. los asambleístas suelen reunirse en el Teatro Gualeguaychú, se trata de un espacio en donde evalúan las medidas a tomar con respecto al objeto de su protesta. En este ámbito no se descartó la posibilidad de efectuar cortes durante el verano.

Los días continuaron pasando y las protestas tendieron a hacerse cada vez más fuertes, los asambleístas percibían a los cortes como un importante y fundamental instrumento de presión (tanto para que el gobierno argentino luche por lo que los habitantes de Gualeguaychú pretenden, como también para que el gobierno uruguayo frene la construcción). Ante la posibilidad de que para Octubre del año siguiente la construcción esté finalizada, los vecinos hablaron de volver a las protestas ante las Embajadas de Finlandia, España y las oficinas del BM en Buenos Aires. Otros propusieron colocar distintos carteles en diversos puntos turísticos de la ciudad así como también se contemplaba la variable de cortes no sólo en las rutas sino también en el río (aún en estudio).

Además se aprobó la colocación de 40 (cuarenta) carteles sobre la Ruta 136. Por otro lado, también se encontraba dentro de sus estrategias que la problemática fuera conocida por las comisiones vecinales, a tal efecto se designaron grupos. El diario local “El Día” se sumó a las mismas publi-

cando día por día el tiempo faltante para que comenzara el funcionamiento de las plantas.

En este contexto se solicitó al presidente de la Nación, Néstor Kirchner y al gobernador de Entre Ríos, Jorge Busti que se pusieran al frente de la causa, de otra forma Gualeguaychú será el que lo haga (pacíficamente). Se pretendió confeccionar una nota a ser enviada al presidente argentino solicitándole que Uruguay sea declarado como un “país agresor”, consideran que nuestro gobierno debe hacerse cargo de las no acciones y que debe retomar el diálogo con el Presidente uruguayo. También se alcanzó el consenso en la decisión de cortar el puente internacional San Martín en los primeros días de Noviembre. Por su parte, el gobernador Busti pidió a los asambleístas que no reiniciaran los cortes apoyándose en el justificativo de evitar vulnerar el derecho de terceros.

Es importante señalar que la dura posición de los asambleístas no sólo intenta obstaculizar los intereses de las empresas papeleras en Fray Bentos, si no que también resulta una piedra en los intereses locales (Entre Ríos), como los forestales. En tal sentido se pide la aprobación de una ley provincial que impida exportar eucalipto entrerriano rumbo a Pontevedra.

Por otra parte la utilización de los cortes como medio de protesta, reclamo y como herramienta política no es solamente empleada por los asambleístas, a los mismos se suma Greenpeace, organización que persigue como objetivo el cuidado del medio ambiente y que en este caso en particular reclama a estas dos papeleras que no utilicen cloro para el proceso de blanqueo de la celulosa.

Al conocerse casi a finales del mes de Enero de 2007, la decisión del tribunal de La Haya en la que no aceptó la solicitud de medidas cautelares para que los cortes en Entre Ríos fueran frenados, el clima en Gualeguaychú fue de alegría y de festejo. Sólo queda que el tribunal se exprese en relación a la cuestión de fondo que es la presunta violación del ya mencionado Estatuto.

Durante los últimos días a los que este recuento ha llegado (primeros días del mes de Agosto del presente) se podría hablar de un endurecimiento de la postura de los asambleístas habiéndose decidido, en las vísperas del fin de semana largo del 18 de agosto, siendo el día 20 feriado nacional, cortar la ruta N° 14 (la principal vía de comunicación del MERCOS-

SUR). Por otra parte días antes, el 11 de Agosto fue cortado por unas pocas horas el puente que une Concordia con Salto; al día siguiente culminó el corte de la ruta internacional 135 Colón-Paysandú. Mientras tanto el paso Gualeguaychú-Fray Bentos continúa cortado.

Consideraciones finales

Nos encontramos ante un escenario en el cual dos países vecinos se enfrentan por un tema que ya excede el interés por la seguridad ambiental y en el cual, desde el lado argentino, ha desempeñado un rol importante la población de la ciudad de Gualeguaychú.

¿Cómo se puede pensar este conflicto desde el plano de la Seguridad Internacional? Como ha quedado explicado en la primera parte de este trabajo, este concepto ha evolucionado. Es interesante recalcar que a pesar de la existencia de amenazas que “parecerían” ser comunes a todos los Estados, cada uno de éstos deben elaborar su propia agenda de seguridad de acuerdo a sus prioridades. Este conflicto nos muestra cómo cada una de las variables de la seguridad internacional pueden influir en las decisiones a tomar por los diferentes actores (sean estos Estados u otro tipo de actores). Es decir que desde este punto de vista y desde una perspectiva de los países en desarrollo, existen numerosas áreas en las cuales los mismos se puedan encontrar o sentir más vulnerables.

Con relación al párrafo anterior debemos tener en cuenta la existencia de intereses diversos. La seguridad para un país, que intenta seguir por el camino de la consolidación democrática, debe empezar a tener en cuenta otras voces. En la Argentina nos encontramos con:

- Los intereses tanto de los grupos ambientalistas involucrados y de parte de la población de Gualeguaychú (y en menor medida de Colón) en preservar el medio ambiente y en consecuencia la salud de la población, así como determinadas actividades económicas como el turismo (importante en esa ciudad),

- En la Provincia de Entre Ríos también se observan otros intereses. Entre ellos se encuentran los de los madereros, forestales y comerciantes pertenecientes a otras ciudades y departamentos de la misma; así como también la molestia de aquellos empresarios que se vieron afectados por la prohibición de exportar madera,
- El escenario electoral al cual debe enfrentarse la actual administración del presidente Kirchner no tiene que verse como un elemento aislado.

De lado uruguayo nos encontramos con un país que necesita y que quiere aprovechar una de las inversiones más importantes de su historia, la cual derivaría en crecimiento y desarrollo económico. La seguridad económica buscada por este país tiene que ver con el objetivo de alcanzar un cierto grado de invulnerabilidad (producida bien por otro Estado/ actor o bien por factores estructurales del sistema) en ese campo.

Por otra parte en Argentina este diferendo no ha generado que la cuestión medioambiental sea catalogada como una causa nacional. Sin embargo, desde el momento en el que el conflicto se tornó público el gobierno argentino pareció tener las intenciones de colocarse como defensor del interés por la seguridad del medio ambiente y porqué no hablar de la seguridad humana; mostrándose sensible y receptor de los reclamos de la población en cuestión, entendiendo el tema sí como de interés nacional.

Pese a lo recientemente mencionado, en un diferendo de este tipo en donde los países involucrados son vecinos y en donde participan conjuntamente en un proceso de integración, considero que lo ideal sería haberlo resuelto por medio de una reunión entre los gobiernos de ambas orillas o durante las primeras instancias de la negociación. Más allá de que el propio Estatuto del Río Uruguay proponga como última instancia de solución el recurso a la CIJ y que esté claro que el país vecino ha violado distintos compromisos internacionales, el puerto al cual se arribará por esta vía no hace más que plantear una situación de suma cero.

Sin bien no creo que este conflicto se encuentre dentro de lo que se podría catalogar como una situación de crisis internacional con posibilidades de desembocar en una escalada hacia una guerra entre ambos países, las partes involucradas en el diferendo –ambos gobiernos– deberían

comprometerse en buscar y encontrar puntos de acuerdo más firmes. Esto tiene que hacerse tomando en consideración los intereses de la población de Gualeguaychú, población que también parecería hallarse ante una encrucijada (ante otra situación de suma cero) de la cual probablemente ya no pueda salir victoriosa a no ser que la Corte avale la relocalización de la planta productora de celulosa Botnia.

La realidad nos muestra que pese a los diferentes recursos utilizados por ambos países, Botnia no parece tener las intenciones de reubicarse ni los asambleístas de frenar los cortes. Pienso que el problema se les ha ido de las manos a ambos gobiernos y que existen presiones de diversa índole que priman por sobre la búsqueda de una solución que deje conformes a los actores involucrados.

Ambos países plantearon sus intereses de forma excluyente y como incomprensibles para la otra parte. Hablo de países vecinos, pertenecientes a la misma región, dentro de los cuales los problemas no son tan opuestos. Apuesto a que a Uruguay le interesa el medio ambiente tanto como a Argentina el crecimiento económico. Con respecto a este último aspecto volvamos a recordar que ambos países forman parte del mismo proyecto de integración y que si bien el diferendo no se ha planteado dentro de ese marco, debe existir un interés y una voluntad política de apoyar el desarrollo, crecimiento y bienestar de cada uno de sus miembros.

Bibliografía

- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. (2001).
 Bjorn, Moller (1993) "Conceptos sobre Seguridad: Nuevos Riesgos y Desafíos". Discurso para el Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo Occidental, Base de Datos Ser en el 2000. Dinamarca: COPRI.
 Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Persistentes (2001).
 Corbacho, Alejandro L. (2006) "Cuando la crisis ocurre entre dos hermanos". *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente* Año 2 N° 7 (Marzo), p. 26, 27.

- Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente (1992). "Declaración de Río-Brasil".
 Donadio, Marcela (2000) "Integración y Seguridad en el Cono Sur posible". *Boletín Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*. Año 6 Nro. 10.
 Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos (Argentina) "El devenir de la Seguridad Regional: hacia la Conferencia Especial de Seguridad-México Octubre de 2003" (Tibiletti, Luis).
 Estatuto del Río Uruguay (1975).
 Gaviria Trujillo, César (1999) "La Interdependencia de las Américas", Conferencia de Montreal, 2 de Junio, Montreal.
 International Court of Justice (La Haya, Holanda) (2007). "Case concerning pulp mills on the River Uruguay: Request for the Indication of Provisional Measures", N° 135. January 23.
 Keohane, Robert y Nye, Joseph *Poder e Interdependencia*.
 Rigoz, Susana a Oyuela Estrada, Raúl (2006) "No hay antídoto para el cortoplacismo". *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente*. Año 2 N° 5 (Enero).
 Ministerio de Educación de la nación-argentina. (2006), Buenos Aires. 29 de Marzo.
 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; "Pasteras: Argentina", Información para la Prensa N° 503/06, 1° de Noviembre de 2006.
 Nota de Roca, Mariano a Arguello Jorge (2006) "La Argentina no tiene lugar en el mundo fuera del MERCOSUR". *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente* Año 2 N° 10 (Junio), p. 23.
 Organización de las Naciones Unidas (1985) "Estudios sobre los conceptos de Seguridad"; A/40/553, 1985.
 Organización de los Estados Americanos (2002) "Declaración de Bridgetown"; AG/DEC. 27 (XXXII-O/02); 4 de Junio.
 Palermo, Vicente (2007) "Papeleras: las castañas siguen en el fuego". *Nueva Sociedad* N° 208, p. 4-14.
 Podestá Costa, L. A. y Ruda, José M. (1985) *Derecho Internacional Público* 2. Buenos Aires.

Resolución LXXII de la séptima conferencia internacional americana sobre Uso Industrial y Agrícola de los Ríos Internacionales (1993). “Declaración de Montevideo”.

Rigoz, Susana (2006) “Desarrollo sustentable, en busca de límites”. *Desarrollo, Defensa, Energía y Medio Ambiente* Año 2 N° 10 (Junio), pp. 30.

Terra, “Antes de la Cumbre. Papeleras: Las posiciones de Argentina y Uruguay”, 29 de Marzo de 2006.

Tratado de Asunción para la constitución del MERCOSUR (1991).

Páginas en Internet:

www.ambitoweb.com.ar Febrero de 2007-Agosto de 2007.

www.clarín.com.ar Enero de 2005-Diciembre de 2006, Marzo de 2007-Agosto de 2007.

www.elpais.com.uy Febrero de 2006, 23/04/07, 28/07/07, 2/08/07.

www.ence.es Febrero de 2007.

www.lanacion.com.ar Marzo de 2007-Agosto de 2007.

www.metsabotnia.com/es/ Febrero de 2007.

www.mrecic.gov.ar , 20/04/2007-30/04/07 Agosto de 2007.

www.noalaspapeleras.com.ar/portal/ Marzo de 2007-Agosto de 2007.

Nuevos escenarios de viejas disputas: olvido y memoria en las relaciones uruguayo - argentinas

Alba Goycochea*

Introducción

Las relaciones argentino-uruguayas han delineado un camino que viene oscilando entre la aproximación y el alejamiento desde el comienzo mismo de la conformación de ambas nacionalidades; y ello se debe precisamente a que ninguno de los dos países puede dejar de conmovirse ante las circunstancias históricas por las que atraviesa su entrañable vecino

Juan Oddone (2004)

Este trabajo describe y analiza uno de los momentos más tensos en las relaciones entre Uruguay y Argentina: el conflicto por la instalación de las plantas de papel celulosa en la localidad de Fray Bentos en el litoral oeste uruguayo.

La instalación de la planta de celulosa de la empresa finlandesa Botnia en la localidad de Fray Bentos, constituye la mayor inversión de carácter industrial en la historia del Uruguay, con una inversión de mil millones de dólares y una capacidad de un millón de toneladas por año. El proyecto, supone la autorización del gobierno de otorgar una zona franca con un enclave aduanero que cuenta con una superficie total de 458 hectáreas, incluyendo una terminal portuaria. El objeto, la fabricación de

* Socióloga. Ma. en Estudios Latinoamericanos. Agradezco los comentarios y orientaciones del historiador uruguayo Juan Oddone y del politólogo Julián González.

celulosa, papel, la instalación de otras industrias vinculadas con estos procesos y la realización de operaciones portuarias.

Por otra parte, estas inversiones extranjeras forman parte de una estrategia de inserción productiva del Uruguay en el área forestal, ya iniciada a finales de la década de 1980.

Luego de que algunos estudios sugirieran la localización de la planta en Fray Bentos, a orillas del Río Uruguay, vecinos y grupos ambientalistas de la localidad argentina de Gualeguaychú en la República Argentina, expresan su rechazo a estas inversiones, por las consecuencias en términos de seguridad ambiental, afectando la calidad de vida de los habitantes y perjudicando el desarrollo de la industria turística en la región.

El proceso comienza en julio de 2002 cuando otra empresa, la española ENCE comunica el proyecto para la instalación de una planta de celulosa en Río Negro, sobre el río Uruguay (proyecto M'Bopicuá), a la cual se suma, en octubre de 2003, el de Botnia. Ambos proyectos fueron autorizados por el gobierno uruguayo. Las manifestaciones del conflicto se inician en el mes de marzo de 2005, momento en que Uruguay asume el nuevo gobierno progresista. Los vecinos de Gualeguaychú expresan sus protestas y exigen la suspensión de las obras. En abril se realiza la primera manifestación sobre el puente Gral. San Martín que une ambas orillas. En diciembre de ese año toman como medida el corte de los puentes que unen a ambos países.

Por parte del gobierno argentino, la cancillería argentina expresa que la instalación de la industria supone un incumplimiento uruguayo al Estatuto del Río Uruguay, firmado entre ambos países el 26 de febrero de 1975 en el que ambos países convienen reglamentar los distintos usos del Río Uruguay, en tramo compartido, procurando soluciones racionales y equitativas¹.

En mayo de 2006, Argentina presenta una demanda contra Uruguay en la Corte Internacional de Justicia, argumentando sobre el incumplimiento de Uruguay de proporcionar información suficiente a la Comi-

1 En el marco de ese acuerdo, como señala González Lapeyre (2007), se estableció un régimen de consulta y de intercambio de información para el caso de proyectarse obras que pudieran causar perjuicio sensible al régimen del Río, a la calidad de las aguas o a la navegación.

sión Administradora del Río Uruguay y estudios sobre el lugar de localización de las plantas. Argumentan también que los informes efectuados no permiten determinar la sustentabilidad ambiental y que por tanto es necesario realizar un estudio independiente de las partes en conflicto². Bajo estos argumentos solicita a la Corte que implemente una medida cautelar previa de suspensión de la construcción de las plantas pues estas representan una amenaza actual de daños irreparables sociales y económicos. El 13 de julio de 2006, la Corte Internacional de Justicia rechazó por 14 votos en contra las medidas provisionales solicitadas por Argentina de suspender la construcción de las plantas de celulosa y exigir a Uruguay cooperar de buena fe.

Uruguay por su parte, efectúa sus reclamos al sistema de justicia internacional por perjuicios generados por los cortes de ruta. Este conflicto adquiere entonces una relevancia internacional, a medida que comienzan a intervenir, además de la Corte Internacional de Justicia de La Haya y el Tribunal Arbitral del MERCOSUR, el Banco Mundial, la firma EcoMetric (consultora ambiental canadiense), y, en noviembre de 2006, en el marco de la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, y a solicitud del gobierno argentino, el Rey de España (facilitador del diálogo entre ambos países)

Más allá de la evidencia inmediata de las protestas de grupos ambientalistas de Gualeguaychú y el perjuicio que le genera a Uruguay el bloqueo de los puentes impidiendo la libre circulación de personas, bienes y mercaderías entre países, las interpretaciones de este conflicto son diversas y están medidas por los intereses de cada una de las partes involucradas.

En este sentido, la historia de las relaciones entre ambos países, agrega elementos interpretativos al conflicto. En este sentido, la primera parte del trabajo describe las disputas de desde la época colonial, las rivalidades

2 La argumentación se sustenta en el Art. 7 del Tratado del Río Uruguay: "La Parte que proyecte la construcción de nuevos canales, la modificación o alteración significativa de los ya existentes o la realización de cualesquiera otras obras de entidad suficiente para afectar la navegación, el régimen del Río o la calidad de sus aguas, deberá comunicarlo a la Comisión, la cual determinará sumariamente, y en un plazo máximo de treinta días, si el proyecto puede producir perjuicio sensible a la otra."

y lucha de puertos; las disputas en torno a la jurisdicción de las aguas que dividen ambos países y los conflictos durante el gobierno de Perón y las restricciones al libre tránsito de personas y mercaderías al Uruguay.

Posteriormente, el trabajo describe las posiciones adoptadas por los gobiernos y esgrimidas frente a los tribunales del MERCOSUR y del ámbito internacional: el bloqueo de los puentes por parte de los grupos ambientalistas y su afectación al libre tránsito y el dilema de la seguridad nacional; el desarrollo forestal en la región y la disputa de intereses; la seguridad ambiental del Río Uruguay. Por último, las relaciones Uruguay - Estados Unidos y la debilidad del MERCOSUR. Finalmente se señalan algunas conclusiones.

Las relaciones Uruguay-Argentina. Una mirada histórica

La historia de las relaciones entre Uruguay y Argentina desde el período colonial evidencia la existencia de disputas y rivalidades entre ambos países. Como señala el historiador Traibel (1968), la primera rivalidad se generó entre Buenos Aires y Montevideo, fue conocida como la rivalidad de puertos.

Buenos Aires, capital política de la Gobernación y más tarde del Virreinato del Río de la Plata, ciudad más antigua, mas importante, choca en intereses con Montevideo, de origen humilde, pero transformada en una plaza fuerte de primer orden...gran puerto, cuyas condiciones naturales permitían equilibrar las ventajas de otro orden de la ciudad capital, y con buenas perspectivas económicas derivadas de la fertilidad de sus campos y la prodigiosa multiplicación de los ganados que la poblaban. (Traibel, 1968:2).

Esta situación va generando un dualismo que culminaría en el choque entre Buenos Aires, centro político y financiero, y Montevideo, centro comercial del Plata que contaba con un puerto natural de aguas profundas y de fácil acceso, a diferencia del puerto bonaerense, peligroso y de difícil calado. Durante el siglo XVIII, a partir de fundación de Monte-

video, esta ventaja portuaria genera rivalidades con Buenos Aires por los beneficios comerciales otorgados al Puerto de Montevideo por la Corona española. Entre otros, se le declara Terminal de los Correos Marítimos y se elige como Apostadero Naval del Río de la Plata. Estos beneficios impulsan el desarrollo comercial de Montevideo y las protestas de Buenos Aires.

Los focos de tensión se mantienen a lo largo del siglo XIX³ y durante el siglo XX. Una de las aristas del conflicto binacional, ocurre con la doctrina de la Costa Seca, formulada por el canciller argentino, Estanislao Zeballos a principios de siglo XX. Esta doctrina sobre jurisdicción de las aguas del Río de la Plata impedía a Uruguay su derecho a usar el cauce del Río hasta la orilla, en tanto que la postura uruguaya señalaba que ambos Estados ribereños (o sea, la Argentina y Uruguay) tenían soberanía sobre el río de la Plata hasta la línea del medio del río. La tesis argentina, y en virtud a los tratados con la corona española de 1810⁴, ratificaba su soberanía exclusiva y absoluta sobre todo el Río de la Plata, salvo puertos y radas uruguayos. El conflicto quedó finalmente laudado en 1973 con la firma el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (Escudé; Cisneros: 2002).

El período de mayor tensión en las relaciones bilaterales ocurrió durante la II Guerra Mundial. El gobierno uruguayo sostuvo una política exterior favorable a los aliados, en tanto que el gobierno argentino, bajo la conducción del general. Juan Domingo Perón, sostuvo una política neutral con inclinaciones hacia Alemania. Por este motivo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos malconsideró a la neutralidad argentina. A su vez, los norteamericanos habían temido durante muchos años la organización de bloques regionales en América, en especial un

3 Luego del período independentista, se inicia un período de guerra civil por los conflictos partidarios y sus alianzas entre ambos países. Por otra parte, las tensiones se asocian a la figura del dictador argentino Juan Manuel de Rosas y la percepción recurrente, compartida por los emigrados antirrosistas residentes en Montevideo y la diplomacia brasileña, de que la proclamada "política americana" o "política americanista" de Rosas abrigaba el deseo del dictador de reconstruir el Virreinato del Río de la Plata. La Guerra Grande y el bloqueo a la ciudad de Montevideo.

4 Los argumentos durante el período colonial, España contaba con jurisdicción exclusiva sobre el río Uruguay y afluentes, la soberanía pasa luego a la Argentina, quien se transforma en heredera universal y única del Río de la Plata.

bloque austral dominado por la Argentina, temor basado en la vieja y recurrente aspiración para su país, existente en distintos grupos políticos e ideológicos argentinos, de reconstituir el antiguo Virreinato del Río de la Plata.

Se consideraba además que este país no tendría éxito en la creación del bloque austral, si Estados Unidos conseguía fortalecer el sistema interamericano, su objetivo principal en la época. Ese enfrentamiento determinó el nacimiento de una gran desconfianza mutua y el comienzo de la oposición uruguaya a las políticas peronistas y el apoyo a los opositores peronistas que se exiliaron en Uruguay. Los diarios uruguayos publicaban duras críticas al gobierno argentino, y las emisoras de radio daban espacio a los opositores al peronismo para llevar a cabo su prédica. En épocas en que los disidentes argentinos eran duramente perseguidos, “la ciudad de Montevideo aparecía como un baluarte en la lucha por la libertad” (Escudé; Cisneros:2004). La represalia argentina fue la imposición de restricciones a los viajes y a las relaciones comerciales con Uruguay. Perón llevó adelante una intensiva guerra económica estableciendo impedimentos a las importaciones uruguayas, particularmente las que provenían de las canteras del Departamento de Colonia.

Por entonces también, al igual que el actual conflicto, el gobierno peronista impuso restricciones al libre tránsito entre ambos países. De acuerdo a los registros de los diarios de la época, el desaparecido periódico uruguayo *El Diario*, el 8 de septiembre de 1953, señalaba

Desde hace varios días venimos dando nuestra opinión sobre el acto pretoriano y unilateral del gobernante argentino... Todos los días y por razones fundamentales, y con motivos vitales, cientos de uruguayos argentinos necesitan con urgencia inaplazable trasladarse de uno a otro país, y, sin excusa y sin razón alguna, por mero capricho, las autoridades argentinas impiden el viaje⁵.

En el mismo artículo se testimonia un discurso realizado por el Senador Carlos Manini Ríos a la Cámara de Senadores de Uruguay

5 Las anotaciones históricas fueron recabadas del Archivo Histórico del Palacio Legislativo de Montevideo. Esta referencia se encuentra en *El Diario*, artículo “Confraternidad inaceptable”. Martes 8 de septiembre de 1953. Año XXXI. Nro. 10.836.

Como todo el país está enterado de la lamentable situación de nuestras relaciones con la República Argentina en lo que se refiere –no quiero hablar ahora de otros aspectos– a la posibilidad de que los ciudadanos viajen entre uno y otro país. Sin ningún motivo, fundamento ni explicación, permanece cerrada la frontera entre Uruguay y la Argentina.

En otro periódico de la época se describen las imposiciones establecidas por el gobierno argentino, entre las que se encuentran: solicitud de pasaporte en sustitución de la cédula de identidad policial, tanto para argentinos, como para uruguayos; visa consular en Uruguay y certificado policial en la Argentina. Sobre esto se señala:

Tales visa o certificados no se expiden sino a las personas de muy directa y esencial influencia ante el gobierno argentino... es un procedimiento digno de la Administración Soviética, y más se asemeja a los métodos moscovitas en cuanto a que esa medida se toma porque sí, sin justificación⁶

El historiador uruguayo Juan Oddone (2004) resume que en estas difíciles relaciones entre ambos países se afectaron negativamente razones históricas y geográficas; divergencias políticas e ideológicas; alineaciones internacionales contrapuestas; disímil potencial económico y distancias personales.

Si analizamos aquellos acontecimientos a la luz del escenario actual, encontramos dos posibles coincidencias. Oddone señala que: “se ha sostenido que Uruguay pudo ser blanco oportuno para distraer la atención de los problemas que perturban al segundo gobierno peronista.”

En tal hipótesis, señala:

Parecería natural que la inquina acumulada por Perón desde 1943 contra el indócil régimen democrático de los uruguayos le lleva a hostigar al vecino que buscó la protección norteamericana durante la guerra, en los momentos más críticos de su confrontación con los Estados Unidos (Oddone; 2004:65).

6 *El Diario: Cierre de la frontera argentina. Política a la moscovita*. Viernes 2 de enero de 1953. Año XXX Nro. 10594.

Diversos analistas sostienen que el conflicto actual con Uruguay permite al gobierno argentino distraer la atención y captar adhesiones en el marco de la campaña electoral, y también señalan que dicho enfrentamiento se encuentra en el marco de un acercamiento del Uruguay a los Estados Unidos.

A continuación, desde el presente se señalan algunas características del conflicto.

El bloqueo de los puentes y su impacto en la libre circulación de personas, bienes y mercaderías

El 30 de diciembre del año 2005 se produce el primer corte de ruta y bloqueo del puente General San Martín por parte de Argentina, medida que se toma en febrero del 2007 por tiempo indeterminado. Esta medida se extendió también para los otros dos puentes que unen ambos países: el puente Paysandú-Colón y el puente Salto Concordia. Los cortes de ruta constituyen una violación al principio de la libre circulación establecido en el Tratado de Asunción –que crea el MERCOSUR– y otras normas de Derecho Internacional. Con estas medidas no solamente se ven trabadas las vías de circulación entre Argentina y Uruguay, sino entre todos los países del MERCOSUR y sus asociados.

El “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR), fue constituido por los Gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República del Paraguay y República Oriental del Uruguay, mediante la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991.

Este tratado establece un Mercado Común lo cual supone: “La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente” (Capítulo 1; Artículo 1).

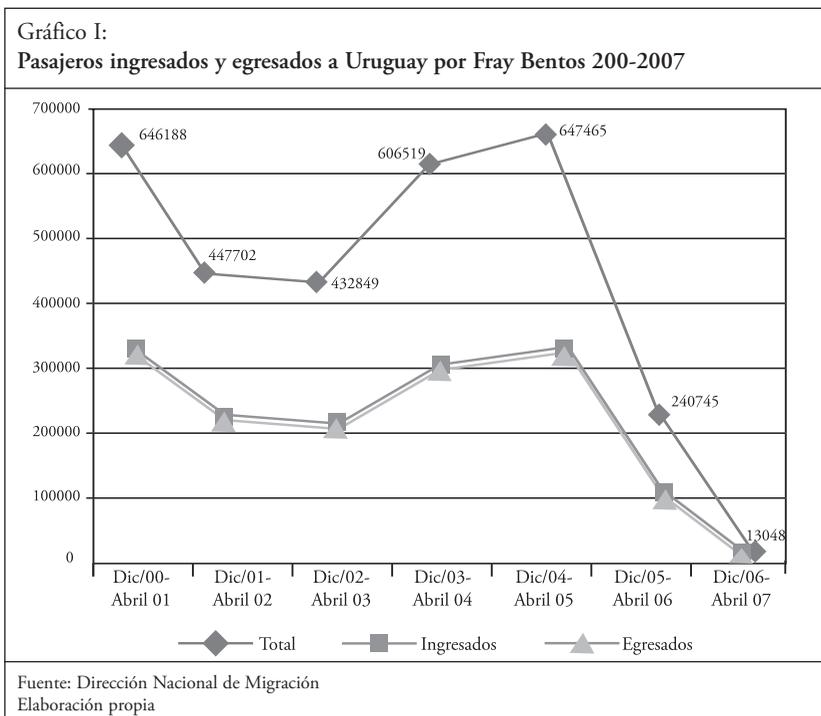
Uruguay argumenta que estos cortes de ruta ocasionaron importantes daños y perjuicios también a sectores y agentes económicos de este país, fundamentalmente vinculados a negocios de exportación e importación, turismo y transporte terrestre de pasajeros y mercaderías. De acuerdo al

Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay⁷, el bloqueo afectó el traslado de mercaderías hacia Argentina, Uruguay, Bolivia, Paraguay y Chile. El 90% de los camiones que transportaban cargas quedaron atrapados por el bloqueo. Estiman que las medidas generaron pérdidas por seis millones de dólares. Los cortes de ruta también afectaron el empleo y la actividad comercial en las localidades fronterizas. La Administración Nacional de Puertos debió reducir los aranceles de mercaderías provenientes de Chile y Bolivia, para asegurar el comercio con la región andina. En lo que respecta a la libre circulación de personas, y especialmente en relación al Turismo, el turismo argentino al Uruguay se redujo en un 50%, lo cual afecta indirectamente a los trabajadores uruguayos del turismo, comercio, gastronomía y la construcción.

Por otra parte, se argumenta que estos cortes constituyen una violación al artículo 22 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos que establece el derecho a la libre circulación. Por tanto, los cortes desconocen los compromisos vigentes entre las Partes en virtud de instrumentos jurídicos internacionales relativos a Derechos Humanos. El gobierno uruguayo argumenta que, si bien los actos materiales que obstaculizan la libre circulación son realizados por particulares, el incumplimiento de Argentina se establece por la omisión en adoptar las medidas para evitarlos.

En el siguiente gráfico (de acuerdo a los datos obtenidos de la Dirección Nacional de Migración, desde Diciembre del 2000 a Febrero de 2007, se puede observar el brusco descenso de pasajeros que ingresan y egresan a Uruguay por el puente Gral. San Martín. Los datos proporcionados señalan los meses de diciembre a abril en virtud de que los mismos corresponden a la temporada de verano y las vacaciones de Semana de Turismo, período de mayor tránsito entre ambos países.

⁷ La presente información se encuentra disponible en la página Web del Ministerio de Relaciones Exteriores, en un documento referente a los Cortes de ruta en los puentes sobre el Río Uruguay (http://www.mrree.gub.uy/mrree/Asuntos_Policos/Planta%20Celu/cortes%20de%20ruta%20y%20da%F1os.htm)



Uruguay presenta su reclamo al Tribunal de Controversias del MERCOSUR, el cual en septiembre de 2006 falla a favor de Uruguay, declarando que la ausencia de las debidas diligencias que la República Argentina debió haber adoptado para prevenir, ordenar o, en su caso, corregir los cortes de las rutas que unen ambos países, no es compatible con el compromiso asumido por los Estados Partes en el tratado fundacional del MERCOSUR de garantizar la libre circulación de bienes y servicios entre los territorios de sus respectivos países, establecido en el artículo 1º del Tratado de Asunción. La “conducta debida” por Argentina ante estos hechos, surge del compromiso de asegurar y mantener la libre circulación en el ámbito del MERCOSUR, lo que implica la obligación de aplicar los medios necesarios para el logro de dicho objetivo.

En noviembre de 2006, Uruguay solicita medidas cautelares contra la Argentina ante el Tribunal Internacional de La Haya para prevenir o dar

finalización a la interrupción del tránsito entre ambos países; para que Argentina se abstenga de cualquier medida que pueda agravar, extender o hacer más dificultoso un acuerdo; para que Argentina se abstenga de realizar cualquier otra medida que pueda perjudicar los derechos de Uruguay en disputa ante la Corte.

Argentina sostiene que es falsa la vinculación que Uruguay hace del conflicto diplomático regulado por el Estatuto del Río Uruguay y los cortes de ruta realizados por los grupos ecologistas de la población de Gualaguaychú y que el gobierno argentino tiene una política de no represión de los piquetes de corte de ruta en todos los casos.

Los dilemas en torno a la seguridad nacional

A lo largo del conflicto, los medios de prensa daban cuenta de posibles amenazas por parte de grupos ambientalistas a la seguridad de la planta de Botnia en territorio uruguayo. Esta situación se agravó en noviembre de 2006, cuando el Presidente uruguayo decreta la autorización para que las Fuerzas Armadas custodien el área perimetral de la planta en Fray Bentos debido a informaciones del servicio de inteligencia militar sobre posibles atentados por parte de los ambientalistas. El decreto aprobado el lunes 4 de diciembre por el Poder Ejecutivo asigna al Ejército la vigilancia perimetral de Botnia a efectos de que los soldados uruguayos impidieran el ingreso o egreso de personas al predio que posee la empresa en Fray Bentos. Esta medida fue suspendida a pedido de la empresa finlandesa.

El hecho de que la presencia militar no se haya extendido, puede obedecer a que, como señala el analista Rosendo (2007), a diferencia de otros países de América Latina, los países del Cono Sur –Chile, Uruguay y Argentina– no han evidenciado una tendencia a la militarización de la seguridad pública ya que, entre otras razones, en la región, el problema del crimen organizado está en un nivel de desarrollo menor y porque también parece existir una posición más homogénea en cuando a reducir el rol de las Fuerzas Armadas a lo estrictamente militar.

Aún cuando la medida despertó desconfianzas por parte del gobierno argentino, y si bien las amenazas hacia el Uruguay suponen un estado de

alerta contra situaciones de atentar contra la seguridad de bienes y de personas, el politólogo uruguayo, especialista en temas de seguridad, Julián González, asegura que “le consta que hay buenas relaciones entre los organismos de seguridad uruguayos y argentinos, del Ministerio de Defensa y del Interior”⁸.

El hecho de que hasta ahora las agresiones no pasen de expresión verbal, y de los despliegues de seguridad utilizados por el gobierno uruguayo como el ocurrido en el mes de agosto de 2007 con la inauguración del Puerto de Nueva Palmira, con capitales de Botnia, en Colonia, Uruguay, parece amparar esta tesis de González.

El desarrollo forestal como estrategia de inserción internacional

Diversos analistas, intelectuales y políticos han señalado que el actual conflicto por las plantas de celulosa se enmarca en una rivalidad de la Provincia de Entre Ríos por la elección de las multinacionales de la pasta de celulosa de instalar sus industrias en la región uruguaya.

Entre los argumentos esgrimidos se señala la aprobación en esa Provincia del Decreto N° 2254 acerca de Disposiciones sobre Régimen de Promoción Industrial, fechado el 4 de junio de 1990), el cual enumera los sectores y actividades industriales que se considera de interés promover, en la Provincia. Y en el mismo se enumeran numerosas desgravaciones a las inversiones industriales como la industria celulósica papelera para la elaboración de pulpa o pasta química, semiquímica o mecánica y/o papel a partir de la madera y/o subproductos de origen forestal. Por otra parte, en una entrevista realizada al escritor uruguayo Mario Benedetti en el año 2006, este señala “Esto es una venganza del gobernador Jorge Busti. El quería que las plantas -procedentes de Finlandia y España- se establecieran en Argentina. Pero parece que pidieron una coima tan grande que los finlandeses no aceptaron y decidieron instalarse en Uruguay”⁹.

8 Entrevista realizada en junio de 2007.

9 Entrevista realizada en el Semanario Perfil en febrero de 2006. Disponible en <http://www.terra.com.ar/canales/politica/132/132908.html>.

Un año después, en junio de 2007, el gobernador entrerriano firma el decreto 2772, mediante el cual el Ejecutivo reglamenta la llamada “Ley de la Madera”, que establece frenos a la comercialización de productos para evitar que éstos abastezcan a la planta de Botnia¹⁰. Asimismo el analista argentino Juan Eugenio Corradi¹¹ señala

Como suele suceder, ni toda verdad ni la justicia de la causa estaban de un solo lado. Inicialmente los finlandeses habían pensado en la provincia Argentina de Entre Ríos como lugar de afincamiento de la planta, pero primero el default argentino del 2001 y luego las desmedidas exigencias del gobierno provincial (no precisamente ecológicas sino de dinero), hicieron que los inversores consideraran que era más conveniente instalarse en el lado oriental del río, en Uruguay. Los españoles también habían explorado la posibilidad de instalar la planta en Entre Ríos y desistieron por igual razón.

El autor resume algunas características del sector de la industria forestal en la Argentina. Al respecto describe que este se compone de los siguientes segmentos: silvicultura, madera sólida, celulosa y papel. El PBI de este sector industrial en 1998 alcanzó los 4,5 mil millones de dólares, o sea el 1,6% del PBI total argentino de ese mismo año. En la actualidad el segmento principal generador del PBI sectorial es la industria de los productos de madera (muebles en general), con un 65% del total. El otro 35% está relacionado con la industria de celulosa y papel (28%). A causa de la crisis interna y de la falta de competitividad en el mercado internacional, hasta el 2002 la industria forestal argentina operaba debajo de su capacidad productiva. A partir de la recuperación después del 2002, las exportaciones de productos de madera aumentaron al ritmo de un 30% anual. El sector maderero tiene fuerte participación extranjera: una de las principales plantas papeleras en territorio argentino es la planta celulósica de Alto Paraná. Produce 350.000 toneladas de celulosa de fibra larga, blanqueada y pertenece a Celulosa Arauco y Constitución S.A., que es una empresa chilena.

10 Info Alternativa. Diario On line de la Ciudad de Concordia. Entre Ríos. Disponible en http://infoalternativa.com.ar/hoy/index.php?option=com_content&task=view&id=4395&Itemid=43

11 Extraído del artículo de Juan Eugenio Corradi: *Globalización, conflictos y cooperación*. Opinión Sur. Publicación Virtual. Disponible en http://www.surnorte.org.ar/opinionsur/nota.php?id_notas=134

En Uruguay las plantaciones forestales representan una de las transformaciones más importantes que han operado en el Río de la Plata en las últimas décadas. En Uruguay los cultivos forestales, llegaron a ocupar más del 35 % del área de algunas secciones censales. La superficie forestada ha tenido un crecimiento constante pasando de 186.000 has. en 1991 a 661.000 has. en el 2000 (Paruelo, y otros; 2006).

La forestación en Uruguay comenzó en la década de los años 60, a partir de los trabajos de la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico), las cuáles culminaron en la aprobación de la Ley Forestal N° 15939 del año 1988. Uruguay inicia así una estrategia basada en el desarrollo de la cadena productiva del sector forestal o Cluster Forestal-Madera-Celulosa. Esta estrategia está mencionada dentro de las propuestas y proyectos presentadas en el documento “El gobierno del cambio: la transición responsable” presentado por el actual Presidente uruguayo dentro de uno de los componentes del Plan “Uruguay Innovador”, que establece el desarrollo de los complejos agroindustriales (cárnico, lácteo, arrocerero, granjero, forestal, pesquero).

Históricamente el país contó con diversas recomendaciones por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial y la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) que constituyeron la base de las leyes forestales aprobadas en 1968 y 1987. Entre 1990 y el año 2000, la tasa media anual de forestación pasó de 3.000 has. a 52.000 has. afectadas a este rubro, en tanto que las exportaciones de productos forestales pasaron de 13 millones a 86 millones de dólares anuales (IICA: s/f).

Y, como ya se señaló, la instalación de la planta de celulosa de la empresa Botnia en la localidad de Fray Bentos, constituye la mayor inversión de carácter industrial en la historia del Uruguay.

Las relaciones Uruguay - Estados Unidos y la debilidad del MERCOSUR: autonomía vs integración regional

Otra de las características de este conflicto, que parece retomar viejas disputas, es el acercamiento del país a los Estados Unidos y la debilidad del MERCOSUR como estrategia de integración.

Caetano y Vaillant (2004) han señalado que uno de los grandes dilemas del Uruguay tiene que ver con los destinos y las orientaciones del impulso integrador: la opción entre la asociación privilegiada con los vecinos de la región o el vínculo preferido con las naciones más desarrolladas del mundo noroccidental. “Más de una vez en la historia uruguaya se ha planteado la consigna de ‘entrar en el mundo salteándonos a los vecinos’ La opinión sobre que resultaría más conveniente para el país tener ‘amigos ricos y lejanos antes que hermanos pobres y cercanos” (Caetano; Vaillant; 2004:8).

Los acontecimientos de los últimos años dejaron en evidencia las debilidades del MERCOSUR como estrategia de integración regional, vinculados, entre otros factores, a los problemas asociados al incumplimiento de los pactos, la emergencia de diferencias a propósito de propuestas de inserción internacional, las exigencias derivadas a partir de situaciones críticas emergentes a partir de las crisis regionales, la inseguridad jurídica creciente al interior del bloque fruto de la muy lenta internalización de normas y de la irresolución del problema de la solución de controversias.

Por otra parte, la crisis iniciada en el año 1999 con la devaluación del real provocó que el Uruguay comenzara a mirar con mayor distancia el proceso de integración regional. Si la región estaba en crisis, “resultaba necesario buscar la salida afuera” (Caetano; Vaillant, 2004). Si bien esta estrategia fue aplicada de distinta manera por cada uno de los socios del bloque, en el Uruguay tomó la forma de un acercamiento bilateral con Estados Unidos y el bloque de Norteamérica en general. Este constituía un elemento nuevo y hasta disruptivo de la política internacional del Uruguay llevada adelante por los sucesivos gobiernos democráticos desde el final de la dictadura.

Este acercamiento impactó dentro del bloque regional especialmente luego de que, en el mes de enero de 2007 Uruguay firmara con los Estados Unidos el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión (TIFA). Esta negociación unilateral despertó controversias en el MERCOSUR, ya que deja en evidencia las dificultades de lograr la consolidación política y económica del bloque en la región.

Para Uruguay, la integración económica constituye un instrumento más con el cual superar la restricción que impone su reducido mercado

interno. Pero el proceso de integración económica, como proceso colectivo, debe compartir una voluntad efectivamente común con sus socios. Sin embargo,

... el MERCOSUR da signos de fatiga y proyecta el síndrome de lo que se podría llamar como el miedo a integrarse. Esto es el miedo a perder grados de soberanía relativa en distintas áreas en donde naturalmente el *acquis* comunitario debería tener grados de influencia creciente. Este síndrome está muy arraigado en las diplomacias del MERCOSUR, que por distintos motivos ven amenazada su razón de ser ante un avance firme del bloque (Caetano; Vaillant 2004: 31).

Conclusiones

De acuerdo al análisis presentado, y del breve recorrido histórico, es posible encontrar algunas líneas de continuidad para entender el conflicto de relaciones entre Uruguay y Argentina. El actual escenario de inserción internacional y la atracción de inversiones extranjeras directas, expresan que Uruguay no logró superar el viejo dilema de autonomía o la integración regional. Como señalan Caetano y Vaillant (2004), como país pequeño, sometido además a la presión de dos vecinos gigantescos, Uruguay encontró sus mejores momentos cuando supo mantenerse como factor dinámico de equilibrio e intermediación con Argentina o Brasil, cuando ensayó modalidades de inserción flexible y dialéctica con los mercados mundiales y regionales, cuando puso en marcha esquemas pragmáticos de desarrollo que combinaran apuestas y estrategias diversas. Al mismo tiempo, el país también supo aprovechar coyunturas internacionales favorables. (Caetano; Vaillant, 2004:31). Estas presiones –como las que estamos analizando a partir del conflicto ambiental– han llevado al Uruguay a reafirmar la soberanía nacional frente a cualquier esquema de integración regional.

Esta afirmación amerita algunas reflexiones. Sin desmerecer las posturas de las organizaciones ambientalistas y sus razones por las que se oponen a este tipo de inversiones, la postura argentina, especialmente la no

resolución al corte de rutas y falta de compromiso por parte de países del MERCOSUR en establecer estrategias efectivas de negociación, reafirma la debilidad del proceso de integración presente.

Las nuevas alianzas estratégicas, se deben a que, como ya ha señalado Caetano y Vaillant (2004), la pequeñez y consiguiente insuficiencia de la variable del mercado interno hace que el Uruguay deba orientar su economía hacia otros mercados y cómo hacerlo. De acuerdo a la información presentada, las estrategias recientes apuntan a la captación de inversiones extranjeras y el desarrollo de un *cluster* vinculado al sector forestal. Se destaca también el acercamiento a los Estados Unidos a través de la firma del TIFA, situación que generó resistencias al interior del bloque regional, ya que este convenio puede ser la antesala de un tratado de libre comercio con ese país.

El análisis histórico nos demuestra que cuando Uruguay afirma su autonomía encuentra resistencias del país vecino, algunas de las cuáles reinciden en la historia: la obstaculización del libre tránsito (perjudicando los vínculos comerciales en la región, en particular la industria turística) y las rivalidades que dificultan un proyecto económico. En este caso, el del *cluster* forestal y maderero

Una segunda línea interpretativa es la persistencia de intereses por el control portuario en la región, o lo que la historiografía ha denominado como lucha de puertos. El desarrollo portuario tiene una larga data en el Uruguay, ya a finales del siglo XIX, fue considerada la posibilidad de establecer un puerto de aguas profundas en la costa oceánica de Rocha, posibilidad que hoy está presente en el país.

Casualmente, y de acuerdo a la información publicada por el semanario uruguayo Brecha (Blixen, 2007) en agosto de 2007 inversores españoles estarían interesados en construir un puerto en Rocha, Uruguay a efectos de consolidar el llamado Corredor Bioceánico Central que una el Pacífico con el Atlántico, mediante una comunicación multimodal (fluvial, carretera y ferroviaria) que logre conectar el sur de Chile, las provincias centrales de Argentina, el sur paraguayo, el sur uruguayo y el sur brasileño. Este puerto sería entonces el punto estratégico de salida de la producción de la región y en el eslabón de conexión con las grandes rutas del comercio marítimo mundial. Hoy, los servicios del

puerto de Buenos Aires son un tercio más caros que los de Montevideo, y las alternativas de los puertos del sur de Brasil enfrentan los costos de fletes.

Si tomamos en cuenta la histórica lucha de puertos, el conflicto actual podría estar evidenciando la importancia estratégica que aún mantienen los canales de navegación del Uruguay y, por tanto, la resistencia argentina al desarrollo de la logística portuaria. Al respecto autoridades uruguayas han señalado: “Este es el trasfondo real de este conflicto. Hay intereses económicos en la República Argentina a los que no les gusta el desarrollo que está teniendo Uruguay en captación de inversiones extranjeras y desarrollo de sus puertos en el litoral y el Río de la Plata” (Rosello, 2006). El conflicto, está muy vinculado al tema de las inversiones en Uruguay y al tema de la vieja, sorda y nunca terminada lucha portuaria, que obviamente puede tener alguna relación en virtud de que el cierre de los puentes y de los corredores bioceánicos tiene como consecuencia trastornar la logística portuaria y la actividad creciente en el país de inversiones en puertos como los de Nueva Palmira, Montevideo y otros.

A la fecha de este trabajo no se vislumbra una resolución del diferendo. Sin embargo, y a modo de resumen, Alberto Methol Ferré, ya en la década de 1970, señalaba que Uruguay debía optar por dos caminos: el de la integración o el de autonomía. Este conflicto deja interrogantes que solamente el curso de los acontecimientos podrá responder.

Bibliografía

- Blixen, Samuel (2007) “Un megaproyecto que cambiaría al país Uruguay vuelve a pensar”. *Semanario Brecha*. Edición No. 1136-13 de julio.
- Caetano; G; Vaillant, M. (2004) *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR. Apuntes para entender requerimientos recíprocos. Análisis y propuestas*. Uruguay: Friedrich Ebert Stiftung - Fesur.
- Cantera, Marcos (2006) *Detrás de las papeleras*. Informe Uruguay http://www.uruguayinforme.com/news/20012006/20012006_marcos... (01/08/2007).
- Cariboni, Diana (2006) *Preocupante las relaciones encalladas de Uruguay-Argentina*. Revista La Onda Digital <http://www.uruguay2030.com/Laonda/Laonda/201-300/273/B2.htm> (01/05/2007).
- Cazalá, Emilio (2003) “A 30 años del Tratado del Río de la Plata”. *Diario El País*. 10/11/2003.
- Di Candia, César (2006) *Memoria. El camino de la violencia uruguaya. 1940-1973*. Vol. I. Talleres gráficos El País.
- El Diario (1953) “Cierre de la frontera argentina. Política a la moscovita” *El Diario*. Viernes 2 de enero de 1953. Año XXX Nro. 1059.
- Escudé, C; Cisneros, A. (2000) (2004). *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas* <http://www.argentina-rree.com/7/7-089.htm>
- Ligrone Greco, Atilio (s/f) *Situación y perspectivas del sector forestal: desafíos para el Uruguay*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA
- Méthol Ferré, A. (1973) *Geopolítica de la Cuenca del Plata .El Uruguay como problema*. Buenos Aires: Ed. A. Peña Lillo, 3a. Edición.
- Oddone, Juan (2004) *Vecinos en discordia. Argentina, Uruguay y la política hemisférica de los Estados Unidos. Selección de documentos. 1945-1955*. Montevideo: Ed. El Galeón.
- Paruelo, J.M y otros (2006) “Cambios en el uso de la tierra en Argentina y Uruguay: marcos conceptuales para su análisis”. En *Revista Agrociencia*. Vol. X N° 2.
- Peger, Elizabeth (2006) *Capital español - El conflicto Uruguay-Argentina por la instalación de papeleras pone en jaque el sueño de un bloque iz-*

- quierdista latinoamericano* Nuevo Digital Internacional-<http://www.nuevodigital.com/2006/01/18/conflicto-uruguay-argentina-por-instalac> (01/08/2007).
- Rosello, Renzo “La lucha por puertos estaría en el trasfondo del conflicto”. *Diario El País*, http://www.elpais.com.uy/07/06/12/pnacio_285853.asp
- Sosa, M. *Uruguay-Argentina: un inesperado conflicto entre hermanos*. ORLA http://orla.upf.edu/blog/2006/05/uruguayargentina_un_inesperado_conflicto_entre_her.htm (01/08/2007).
- Traibel, José M. (1968) *Los Porteños*. Historia Ilustrada de la Civilización Uruguaya. Tomo II. Montevideo: Editores Reunidos.
- Vitabar, Lourdes (2006) Historiadora Clemente: “A Kirchner el conflicto se le fue de las manos” en *Diario La República*, 2 de diciembre. <http://www.larepublica.com.uy/lr3/?a=nota&n=231814&e=2006-12-02> (01/08/2007).

Links

- Conflicto por las plantas de celulosa*. Ministerio de Relaciones Exteriores. http://www.mree.gub.uy/mree/Asuntos_Policos/paginalcelulosa.htm (01/08/2007)
- La militarización del conflicto con Argentina Verde que te quiero verde*. Brecha digital: <http://www.brecha.com.uy/ShowNews.asp?Topic=3&NewsID=6626&IdEdition=89> (01/08/2007)
- El gobierno del cambio: la transición responsable*: [Http://www.presidencia.gub.uy/_Web/pages/pres02.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_Web/pages/pres02.htm) (01/08/2007) Archivo Histórico del Palacio Legislativo de Montevideo.
- Confraternidad inaceptable*. El Diario. Martes 8 de setiembre de 1953. Año XXXI. Nro. 10.836
- Cierre de la frontera argentina. Política a la moscovita*. El Diario. Viernes 2 de enero de 1953. Año XXX Nro. 10594

**Fuerzas Armadas,
sociedad y política**

Towards a new understanding of civil-military relations

Thomas C. Bruneau*, Steven C. Boraz
y Cristina Matei

Introduction

There are many open questions regarding virtually all aspects of contemporary security, especially the activities states engage in and the instruments they use to achieve domestic and international security. While many still consider “providing for the nation’s defense” to be the main purpose for the armed forces, for example, few militaries today are in fact trained and equipped to engage in combat with militaries of other states. Instead, militaries are involved in a wide variety of other activities. Today there are some 81,000 military and police personnel from up to 114 countries engaged in peace support operations (PSO) in sixteen strife-ridden countries. According to the United Nations Under-Secretary General for Peacekeeping Operations, Mr. Jean-Marie Guéhenno, by the end of 2007 the UN will have over 140,000 peacekeepers deployed. In early 2007, international peacekeeping forces in Haiti were engaged in fighting street gangs, which is more typically a police function (New York Times, 2007: 1).

In many regions, military forces either support or, in the case of Mexico in early 2007, even supplant police forces in operations to con-

* Ponencia presentada por Thomas Bruneau, Escuela Naval de Postgrados (Estados Unidos), en el Congreso de los 50 años de FLACSO. Los puntos de vista expresados en este texto son de los autores, y no representan la posición de la armada norteamericana o del Departamento de defensa de ese país.

trol organized and street crime, to the dismay of advocacy groups who demand that police and military functions be separate.¹ On the other side of the coin, in countries such as Colombia, Bolivia, the Philippines and Pakistan, the police fulfill military functions. In our contemporary era, where threats span the spectrum from global terrorism, to national and international drug cartels, to street gangs that operate internationally,² militaries and police forces rely heavily on effective intelligence organizations to help plan their missions.

There is, in short, a conglomeration of activities that incorporate the different instruments of state security to deal with contemporary opportunities, challenges and threats in national and international environments. This scrambling of activities, and the resulting ambiguity of jurisdiction and chain of command, are the hard facts that policy makers must deal with to meet domestic and, increasingly, international responsibilities. Furthermore, they must be able to justify their choices to domestic and international constituencies who, for example, want respectively increased commitments and competence for both internal policing and external PSO forces.

Unfortunately, the extant conceptual literature that should assist policy makers and scholars to fully understand the instruments states may use for these various security activities is either outdated or singular in focus—that is, they discuss military, police, or intelligence issues as unique from each other. This narrow view becomes problematic even when dealing with the literature's putative primary focus of analysis, civilian control of the armed forces. For example, the literature on civil-military relations

1 In "Blurring the Lines: Trends in U.S. Military Programs with Latin America," the Washington Office on Latin America (WOLA) bemoans the military doing missions that the police are expected to conduct in established democracies. "[H]aving the military carry out crime fighting or other roles that civilians can fill – risks politicizing the armed forces, which in turn leads the military to use (or threaten to use) its monopoly of arms whenever it disagrees with the civilian consensus." WOLA, September 2004, 1; available at: <http://www.wola.org/security/blurringthelinesfinal.pdf>. Meanwhile, on January 3, 2007, President Felipe Calderón of Mexico sent 3,300 army troops to Tijuana to fight against crime and drug trafficking. Furthermore, according to the *Economist*, 10,000 soldiers in Mexico have been transferred to the Federal Agency of Investigation, which is similar to the U.S. FBI. *Economist*, January 27, 2007, 33.

2 For a discussion of gang evolution, see John P. Sullivan (1997: 95-108) and, John P. Sullivan (2000: 82-96).

(CMR) concentrates on civilian control of the armed forces, even where this control is not in question. This lack of perspective leaves a significant gap in our comprehension of the relationship between civilians and the armed forces, because there is no analysis of the roles and missions the broader security sector must perform, the levels of knowledge civilians must gain in order to control that sector, and the lack of understanding that actually exists in the interactive relationship between security forces and the elected officials who govern them. Even when civilian control is unquestioned, as in the United States, control by itself is no guarantee that civilian policy makers will make good decisions, or implement policy in such a way as to result in military, police or intelligence success. Witness the war in Iraq as a contemporary example of misguided civilian policy in which senior officers buckled under the Secretary of Defense.³ In short, control, despite the overwhelming focus in the literature, by itself does not provide a sufficient understanding of contemporary issues in civil-military relations. The conceptual literature on other security instruments, such as the police and intelligence community, is sketchy, and that dealing with major activities such as PSO and counterterrorism is even less developed. The majority of studies that do exist are all about tradecraft, intelligence failures, policy positions, or some contemporary case study on how the police and citizens in depressed area banded together to reduce crime and clean up the neighborhood.⁴

Security sector reform (SSR) has been proffered in Great Britain and parts of Europe, explicitly or implicitly, as an alternative or even replacement for CMR. While SSR lends some clarity to contemporary issues by broadening both the definition of threats and the range of instruments a state uses to combat them, there is no agreement on what SSR as a concept means, and there are as many confusing arguments as there are convincing ones as to why SSR has something to recommend it over CMR. Our goal in this article is to begin to conceptualize the main activities

3 See, for example, Thomas Ricks (2006), for just one of many authoritative accounts of the poor planning and implementation of U.S. security in Iraq.

4 Some of the few exceptions include Jennifer E. Sims and Burton Gerber (2005); Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (2007); John Bailey and Lucia Dammert (2005); and Hugo Frühling and Joseph S. Tulchin with Heather Golding (2003).

nations engage in to achieve security, and, to continue to build on the recent progress that a few theorists have made within the context of CMR and SSR.

We do not think the narrow approach of most civil-military relations literature focusing on the instruments and their control is the most productive, and will instead look first at the activities the security sector, comprising military, police and intelligence personnel, participate in – their roles and missions. We will develop this analysis through several stages. First, we will review the most relevant conceptual literature that deals with security and the instruments nations use to achieve it; these will be CMR and SSR. Second, we will describe the “trinity” of major concepts – democratic control, effectiveness, and efficiency – embodied in our approach to CMR and, with at least one author, SSR, so that they can be understood and applied in the context of roles and missions carried out by security forces. Third, we will discuss these concepts as they apply to the analysis of security forces and their roles and missions. Finally, we will elaborate on a few of the tradeoffs states are likely to incur as they attempt to balance democratic control, effectiveness and efficiency. Fifteen years’ experience conducting programs on civil-military relations throughout the world has shown us the utility of these three parameters, and interestingly enough, we find them highlighted in some key documents dealing with policy.⁵ Sadly, theory, the conceptual literature on security policy and civil – military relations, is far behind reality and even, in some cases, policy.

Civil-Military Relations in Historical Perspective

The classic literature on CMR, now dating back fifty years, is closely associated with the books of Samuel Huntington and Morris Janowitz (Huntington, 1957; Janowitz, 1960). Amazingly enough, this literature still largely defines the field today. These authors focused on the more

5 For a definitive policy statement, see NATO (2004); available from the NATO On-line Library of Basic Texts: <http://www.nato.int/docu/basics.htm#II-D>.

established democracies, especially the United States, and were mainly concerned with the issue of reconciling a military strong enough to do what civilian leaders want it to do, with a military subordinate enough to do only what civilians authorize it to do (Feaver, 1996: 149-177). Or, as Dale Herspring has recently written, “As I surveyed the literature on civil-military relations in the United States, I was struck by the constant emphasis on ‘control’” (Herspring, 2005).

This conceptualization, dominated exclusively by U.S. authors, assumes a democratic political context, and is overwhelmingly associated with the Cold War military stand-off between the “West” and the “East.” There are two main foci in this literature. First is fear of the threat a large standing army poses to a democracy and the need to keep it subordinate – that is, under civilian control.⁶ Second are the implications of a trade-off between security and liberty. The work of the most prolific current analyst and critic of this idea, Peter D. Feaver, would seem to fit well within these two parameters (Feaver, 2003). His most prominent books all assume a relatively well-established and unquestioned democratic context, and then examine the CMR issues that arise and the institutions these democracies employ to manage relations between the civilian government and the armed forces. For these reasons, while the amount of attention given to the “crisis in U.S. civil-military relations” during the presidency of William J. Clinton might make sense in the U.S. domestic political context, it is irrelevant for analytical purposes in most other parts of the world.⁷ Nor is Huntington’s formulation, linked as it is to the U.S. democratic experience, of much use in other parts of the world where democracy is new and still tentative, and institutions are anything but hallowed and unquestioned.

6 For insights into the thoughts of the framers of the U.S. Constitution, see for example, Richard H. Kohn in Richard H. Kohn, ed. (1991: 61- 94).

7 On the U.S. “crisis,” see Peter Feaver and Richard Kohn (2001).

Civil-Military Relations in the Context of Democratization

Since the beginning of the Third Wave of democratization, which started on 25 April 1974 in Lisbon, with the military coup that became a revolution and gradually evolved into democracy, the nature of civil-military issues shifted (Huntington, 1991) Even though neither Portugal nor Spain, whose transition began upon the death of Francisco Franco in late 1975, were military dictatorships, their militaries played key parts in the transitions to democracy (Bruneau, 1986; Aguero, 1995). This was even more the case as the Third Wave spread to include explicitly military regimes in Latin America, Asia and Sub-Saharan Africa. Even the transitional governments of the former Marxist-dominated Soviet bloc, while never under military rule, had to come to terms with their armed forces once the Berlin Wall came down. In Romania, for example, the army was a central actor in the transition to democracy from the dictatorship of Nicolae Ceausescu and his nefarious Securitate (secret police). Therefore, many analyses of democratic transitions and consolidation since 1974 include, of necessity, a discussion of CMR. The major contribution by Juan J. Linz and Alfred Stepan on Southern Europe, South America and post-Communist Europe includes different military groups, or CMR, as a central variable under the category of actors. (Linz and Stepan, 1996). Highly regarded analysts of transitions and consolidation, such as Adam Przeworski and Philippe Schmitter, call explicit attention to the “military variable” of CMR (Przeworski, 1991; Schmitter, 1995). There also are some excellent case studies of CMR in the context of transitions and consolidation, or, in the case of Venezuela, deconsolidation (Cottey, Edmunds, Forster, 2002; Pion-Berlin, 1997; Stepan, 1998; Trinkunas, 2006).

These works all evaluate the role of the military, including in some cases the police and intelligence agencies, in democratic consolidation. Most of these authors also take into account the institutions whereby CMR is implemented, some of which carry out oversight functions. What these works demonstrate is that, in contrast to their authoritarian pasts, whether military- or civilian-dominated, the emerging democracies of South America, post-communist Europe, South Africa and elsewhere

emphasize democratic security over national security. In other words, these new regimes focus on how to control the armed forces, which in many cases were themselves previously in control of –or even constituted– the government. Again, the focus is on control, its achievement and exercise by civilians over the military, and never on what the militaries or other instruments of security are able to do in terms of roles and missions.

Civil-Military Relations in the Early 21st Century

We have found from our experience during the past fifteen years with CCMR in working directly with civilians and officers in consolidating democracies, that the narrow analytical focus on civilian control, as described in the two approaches above, is not adequate either empirically or, for the purpose of developing comparisons, conceptually. Unfortunately, at the end of the Cold War, not only governments themselves, but also leading international organizations such as the prolific Geneva-based Centre for the Democratic Control of Armed Forces, remained overwhelmingly focused on issues of control, to the neglect of what the armed forces, police and intelligence agencies are actually expected to accomplish.⁸ Despite this monochrome focus in the literature, in reality militaries have long been directed toward humanitarian assistance such as disaster relief, or to back up the police in domestic upheavals and riots. More recently, as peacekeeping became increasingly critical in the former Yugoslavia, several parts of Africa, East Timor and elsewhere, more and more countries opted to become peacekeepers, with a total today of 114 that have furnished forces for this purpose. In short, the challenge, in the real world if not in the academic literature, is not only to assert and maintain control, but also to develop effective militaries to implement an ever-broader variety of roles and missions.

The demands of new global threats require governments to pay attention to military capabilities and costs on a globally comparative level.

⁸ Unfortunately, most of the security assistance programs also focus only on control. For our well-documented argument on this point, see Thomas Bruneau and Harold Trinkunas (2006: 776-790).

Attacks by international terrorists in Bali, Nairobi, New York, Washington, Madrid, London, Amman, and elsewhere, and the launch of Washington's "global war on terrorism," have compelled militaries everywhere to become involved in fighting terrorism to a greater or lesser extent. Leaders must pay attention to matters both of control and outcomes; they must provide for security (i.e., national security and defense), while simultaneously protecting domestic democratic liberties. In our conceptualization, therefore, while civilian control is considered a fundamental aspect of democratic consolidation, and is not assumed to exist in any particular case, it is only one part of our analysis.⁹

Security Sector Reform

A reaction to the limitations of CMR conceptualization as well as an outgrowth of development theory,¹⁰ security sector reform (SSR) –sometimes referred to as security sector transformation or security sector governance– is a relatively recent concept. SSR emerged with a claim to improve on CMR theory, which traditionally focused only on the relationship between civilians and the armed forces. Its proponents conceptualize SSR to include the more comprehensive "security community" in the process of democratization, civil-military relations and conflict prevention, on the one hand, rather than only the traditional military and police forces; on the other hand, they hoped to inspire a more complex understanding of the 21st century's multifarious security environment (Hadzic, 2004: 11-22). Proponents of SSR point out that, because today

9 We are encouraged to see that the importance of effectiveness is forcefully advocated in a recent article by the eminent British scholar of strategy, Hew Strachan. See Hew Strachan (2006: 59-82) See, especially, page 66 for his formulation on the neglect of strategy (which is equivalent to what we call effectiveness) in much of the literature on civil-military relations.

10 The concept of security sector reform was first put forward to a larger public in a 1998 speech by Clare Short, first Minister for International Development in Britain's newly-created (1997) Department for International Development. It also emerged from the development assistance programs conducted by several European donor countries and UN agencies, as well as other international organizations, including financial institutions. See Michael Brzoska and Timothy Edmunds.

human security and development matter as much as defense against external and internal threats (of both a military and non-military nature), it is obvious that armed forces cannot, alone, handle the responses to these challenges. They argue that ensuring security requires a collaborative approach among a wider array of military and civilian institutions, which they term the "security sector." It should be noted that the focus in SSR is overwhelmingly on the security instruments themselves, and minimally on roles and missions.

For its proponents, at a minimum, the security sector encompasses "all those organizations that have the authority to use, or order the use of force, or the threat of force, to protect the state and its citizens, as well as those civil structures that are responsible for their management and oversight," (e.g., the regular military; peace support forces; intelligence agencies; justice and law-enforcement institutions; the civilian structures that manage them; and representatives of non-governmental organizations [NGOs] and the mass media) (Ehrt, Schnabel, 2005). At the maximum, the security sector includes all of the above, plus other militarized non-state groups that play a role, even if negative, in security issues, such as guerillas or liberation armies.

The Utility of SSR

SSR can make conceptual contributions where it fills in some of the gaps in the traditional concept of CMR, which had been limited to issues of military intervention in politics, democratic transitions, and the achievement of civilian control over the armed forces.

First, the SSR agenda moves away from considering the military to be the sole security provider of a nation, and seeks to advance a broad concept of a uniformed/non-uniformed "sector" or "community" whose members must work together to generate security.

Second, it takes into account the current interchangeable roles and missions of the security sector components (e.g., armed forces perform peacekeeping, police and diplomatic tasks, but also social development work; police and other law enforcement bodies perform military tasks to

safeguard society against external threats, in particular after terrorist attacks), as well as the internationalization of the security agencies (international/multinational peace support operations and/or police forces; international anti-terrorism cooperation among intelligence agencies).

Third, a SSR formulation seeks to link security sector reform directly to broader efforts toward democratization, human rights promotion, conflict prevention, and post-conflict reconstruction; in this context, it seeks to link to the larger political, economic, social and cultural transformations that accompany democratization, and encourages, at least theoretically, for civil society to be more involved in security policymaking, violence reduction and conflict prevention.

Problems with the SSR Conceptualization

Despite the fact that SSR apparently better suits the new security landscape, it has serious problems. First is the lack of consensus and understanding among SSR proponents about what the security sector encompasses. According to Timothy Edmunds, himself an early and leading proponent of SSR, a too-broadly defined security sector that includes non-military bodies (such as the health care system) which, although they may undoubtedly play an important role in the provision of security of a nation, do not involve use of force, jeopardizes the effectiveness of the security sector and its reform, because the key responsibility of the security sector is the use of force (Edmunds, 2001) Likewise, conceptualizing the security sector so that it includes all the organizations that use force, whether or not they belong to the state/government (for instance, insurgents or liberation armies) also jeopardizes the utility of SSR in that they have no affiliation with the state.¹¹

Second, there is no general understanding of what SSR stands for, or what its agenda, features, challenges and effects are.¹² In our research, we

11 Edmunds, 2001. SSR may include non-statutory security force institutions (liberation armies, guerrilla armies and private security companies); see also: http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_wulf.pdf.

12 "Resource Guide on Security Sector Reform;" available at: <http://www.sfcg.org/programmes/ilr/security1.pdf>.

have found a huge variety of definitions of SSR, ranging from "the provision of security within the state in an effective and efficient manner, and in the framework of democratic civilian control" to "the transformation of security institutions so that they play an effective, legitimate and democratically accountable role in providing external and internal security for their citizens," which "requires broad consultation and includes goals such as strengthening civilian control and oversight of the security sector; professionalization of the security forces; demilitarization and peace-building; and strengthening the rule of law."¹³ In the view of one SSR proponent, Mark Sedra, the "variances in interpretation of the concept have contributed to a significant disjuncture between policy and practice." (Sedra, 2006: 323-338). In this sense, while the SSR concept has been formally adopted by various countries in their official foreign policy, the ways countries implement it differs from case to case (Sedra, 2006). In addition, although several security programs were implemented as part of a SSR agenda, they actually deal with limited SSR components (e.g., police or armed forces reform) and do not embrace its vaunted holistic characteristic, thus failing to comply with the SSR normative model.¹⁴

Third, and most importantly for our purposes in this article, SSR lacks a consistent conceptualization, which is undoubtedly due to the diverse definitions of SSR. It is instead put forward as either a long "check list" that countries' security agencies need to complete for policy reasons (such as strengthening the armed forces, police and judicial bodies' capabilities; improving civilian management and democratic control of the

13 More than a dozen definitions of SSR can be found at the following: Edmunds, "Security Sector Reform"; "the efficient and effective provision of state and human security within a framework of democratic governance," David Chutter (2006); Malcolm Chalmers, Christopher Cushing, Luc van de Goor and Andrew McLean (2005); Special Co-ordinator of the Stability Pact for South Eastern Europe, Working Table III, Security and Defence Issues, "Security Sector Reform", paper for the Regional Conference, Bucharest, 25-26 October 2001, at <http://www.stabilitypact.org/reg-conf/011015-ssr.doc>; Michael Brzoska (2000: 9); "Security Sector Reform and Governance - Policy and Good Practice", OECD Development Assistance Committee, 2004, at www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf. in Greg Hannah, Kevin A. O'Brien and Andrew Rathmell, "RAND Technical Report on Intelligence and Security Legislation for Security Sector Reform", at "Resource Guide on Security Sector Reform", at <http://www.sfcg.org/programmes/ilr/security1.pdf>.

14 (Sedra, 2006). These are called "partial programs."

security sector; and promoting respect for human rights and transparency); (Schnabel and Ehrhart, *FALTA AÑO*) as a “context-depending” view (for example, developmental, post-authoritarian or post-conflict); (Hänggi, 2004: 4-9) or as a “hierarchy” (the first generation of reforms that focuses mainly on control, or the second generation of reforms that includes effectiveness and efficiency) (Edmunds, 2001). Of all the many conceptualizations we reviewed, it appears that the hierarchy approach Timothy Edmunds proposes, which acknowledges the interdependency of effectiveness, control, and efficiency, is both most useful and similar to what we term the CMR “control-effectiveness-efficiency” trinity.¹⁵ We also find support in the leitmotif of the SSR’s definitions and objectives, which also reflects exactly the elements of our trinity.

These two bodies of concepts, CMR and SSR, are the most developed literature we have found. As we have explained above, the most useful conceptualization of CMR is the trinity; we have also found support for this conceptualization in some of the SSR literature. We will now develop each of the legs of the trinity, and then illustrate them with regard to the security instruments –military, police and intelligence– and their roles and missions.

Democratic Control, Effectiveness and Efficiency: Basic Requirements

In order to capture the priorities and requirements of both democratic consolidation and contemporary security challenges, we analyze CMR according to the three dimensions of control, effectiveness and efficiency. The first leg of this trinity is democratic civilian control. It must be emphasized that democratic civilian control does not exist unless it is grounded in and exercised through institutions ranging from organic laws

¹⁵ According to Edmunds, first generation refers to the creation of new SS institutions, structures and chains of responsibility (e.g., the establishment of civilian control over the security sector, with a clear delineation of responsibilities between relevant actors, and codification of the principles and structures for SS oversight and transparency). Second generation refers to the consolidation of those institutions, while ensuring their effective and efficient functioning, at a sustainable cost for the nation. Edmunds, “Security Sector Reform.”

that empower the Ministry of Defense, oversight committees and executive bodies that direct police, to budget processes and civilian control of promotions within intelligence agencies. If these institutions are not in place and functioning, democratic civilian control is only a façade. While the range of such institutions varies from country to country, they would normally include, at a minimum requirement, civilian-led organizations with professional staffs (a Ministry of Defense for the military, a Ministry of the Interior for national police, a governor or mayor for local police and a civilian-led intelligence agency); one or more committees in the legislature that deal with policies, budgets and oversight; and a well-defined mechanism for civilians to both exert authority in determining roles and missions, and monitor such personnel matters as recruitment, education, training, promotion and retirement.¹⁶

The second leg of the triad is the effectiveness with which security forces fulfill their assigned roles and missions. There are several basic requirements to consider in the conceptualization of this leg. First, there is a very wide spectrum of potential roles and missions for the various security forces. Militaries participate in disaster relief, support the police in their work, collect intelligence, and engage in peace support operations, counterterrorism, counterinsurgency and warfare, to name a few. Police roles and missions include crime investigation and prevention, law enforcement, community relations and much more. Intelligence personnel carry out data collection and analysis, security intelligence or counter-intelligence and covert operations. Second, the roles and missions cannot be effectively implemented without adequate resources, including money, personnel, equipment and training. Third, no imaginable role or mission in the modern world can be achieved by only one service in the armed forces or one agency outside of the military, without the involvement of other services and agencies. Thus “jointness” and inter-agency coordination are indispensable. Fourth, to make things even more complicated, there are the paradoxes of evaluating effectiveness in the context of deterrence, wherein wars are avoided precisely because a country is perceived

¹⁶ We have discussed most of these institutions in Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson (2006). Bruneau and Matei are currently working on a paper about the development and roles of national security councils, or equivalent inter-agency coordination institutions.

not to be vulnerable; or a youth program keeps those at risk out of a gang; or an intelligence organization supplies secret information that either prevents or induces a specific desired response, without the knowledge of anyone but those directly involved. Fifth, and finally, most of the imaginable roles and missions will be carried out within a web of coalitions or alliances. This point is obvious in the real world, where we see NATO, various multi-lateral coalitions, and the United Nations undertake difficult missions, but again is not adequately accounted for in the literature. In short, there are complicated methodological issues and nuances involved in evaluating effectiveness, and analysts must grapple with them to begin to understand what is required for the armed forces and other security forces to do what is expected of them in the contemporary world.

The third leg of the triangle is efficiency in the use of resources to fulfill the assigned roles and missions. This dimension is of course complicated initially by the wide variety of potential roles and missions, and the difficulty in establishing measures of effectiveness for any one, let alone a combination of them. Again, there are several requirements, beginning with a statement of objectives. In most instances there is no defining document, such as a national security strategy, that lists objectives and establishes preferences for one set of goals over another.¹⁷ White Books, whose primary purpose is to develop interest and consensus among policymakers, do not qualify as national security strategies. Democratically elected governments fail to produce such documents for at least two reasons. First, incumbent presidents and prime ministers are loath to develop and prioritize national security strategies, because their opponents will quickly point out the discrepancies between the stated goals and the actual achievements. The United States only began to do so because the U.S. Congress passed the Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act in 1986, requiring the executive to publish an annual national security strategy document. Second, following from the comments above on effectiveness, an inter-agency process is necessary not only to define but also to assess priorities. This becomes even more difficult when dealing with

¹⁷ For more on the budgetary aspect of planning, see Jeanne Kinney Giraldo, in Bruneau and Tollefson (2006: 178-207).

police forces that are not nationalized. Very few countries have such a mechanism that is anything more than formal.

It is necessary to clarify right away the conceptual distinctions between effectiveness and efficiency, as we often find the terms used interchangeably. Even a cursory review of the literature on organization theory, political transitions and defense economics shows that the terms effectiveness, efficiency, efficacy, cost-effectiveness and the like are not used in a consistent manner. We find the most agreement on the definition of "effectiveness;" therefore, it is the concept we will use. Chester Barnard, in his 1938 classic *The Functions of the Executive*, states: "What we mean by 'effectiveness' of cooperation is the accomplishment of the recognized objectives of cooperative action." (Barnard, 1962 [1938: 55]). The comparative politics scholar Juan Linz defines effectiveness in a way similar to Barnard's: "'Effectiveness' is the capacity actually to implement the policies formulated, with the desired results." (Linz, 1978: 20-22) We thus find enough support in the literature to stick to our conceptualization of effectiveness as the ability to actually achieve stated goals.

Efficiency as a concept is strongly associated with physics, economics and organization theory. In 1961, Herbert Simon, for example, stated: "The criterion of efficiency dictates that choice of alternatives which produces the largest result for the given application of resources." (Simon, 1961: 179. *Italics in the original*) Or, more recently, Arthur M. Okun wrote: "To the economist, as to the engineer, efficiency means getting the most out of a given input. . . . If society finds a way, with the same inputs, to turn out more of some products (and no less of the others), it has scored an increase in efficiency." (Okun, 1975: 2) In reviewing thirty years of literature, we have not found a more useful definition. In the field of defense economics the term used is "cost-effectiveness," in recognition of the absence of the market and the monopoly status of a government in a given territory. While there is general recognition that the concept has to be limited in the public context, agencies must still make efforts to determine the most efficient use of resources.¹⁸ We will deal further with this issue later in the article.

¹⁸ The classic, which is still used today, is Charles J. Hitch and Roland N. McKean (1978); see especially Chapter 7, "Efficiency in Military Decisions," 105 -132.

It should be obvious that the three elements of CMR must be assessed as interdependent parts of a whole. Each of the three is necessary, and individually none is sufficient. Civilian control, for instance, is irrelevant unless the instruments for achieving security can effectively fulfill their roles and missions. Both control and effectiveness must be implemented at an affordable cost or they will vitiate other national priorities. This interdependency makes it difficult to make hard or robust measurements of change in any one dependent variable. As we shall see, once the terms are defined, we can deal relatively easily with democratic control and effectiveness; efficiency will require further consideration.

Roles and Missions in Security

What are the major roles and missions of security forces today?¹⁹ We have determined that these fall into six major categories: 1) Fight, and be prepared to fight, external wars; 2) fight, and be prepared to fight, internal wars or insurgencies; 3) fight international or global terrorism; 4) fight crime; 5) provide support for humanitarian assistance; and, 6) prepare for and execute peace support operations.

Roles and Missions as a Means to Control Security Services

What democratically elected leaders are concerned about in most of the newer democracies, and scholars in the conceptual literature even in the established democracies, is how to keep the armed forces under democratic civilian control; only then do they look at how to maximize effectiveness and efficiency. Why is the literature on civil-military relations so overwhelmingly focused on the control aspect? The answer is captured in the classic dilemma, "Who guards the guardians?" Any armed force strong enough to defend a country is also strong enough to take over and

19 For a discussion on roles and missions, and the different emphases in different countries, see Paul Shemella, in Bruneau and Tollefson (2006:122-144)

run that country. This is, of course, the formulation behind most analyses of civil-military relations, not only leading into military governments but also out of them.²⁰ The issue is all the more important in those states where the military was the government and still enjoys prerogatives it wangled from the transition negotiations. Control is also a fundamental concern with regard to the intelligence apparatus, which is required to work in secrecy, while the very foundation of democracy rests on accountability and transparency. This becomes clearer in the case of most non-democratic regimes, military governments or former Soviet bloc countries, where intelligence served state security, protecting the authoritarian regime against the population.

As we can see from the table below outlining the six primary roles and missions of security forces, there are three main instruments that governments wield to achieve security: the military, police and intelligence services. Each of these in turn can be subdivided. Militaries are divided into services, typically army, navy, marines and air force; then further into communities such as infantry, artillery, aviators, surface warfare, etc.; and into active or reserve branches. Police forces can be divided into paramilitary units, such as carabineer or gendarmerie; national police forces, as in Colombia, El Salvador and Romania; by state or locality, and so forth. Intelligence agencies can be divided into military, national and police intelligence, to name just a few.

The next question is, how are these three main instruments of state security controlled by democratically-elected leaders? There is a wide spectrum of possible control mechanisms. Most countries, and especially newer democracies, however, are characterized by the paucity in both the number and robustness of these controls.

Control over the security services' activities may come from members of the executive,²¹ legislative and judicial branches; from within the secu-

20 As Samuel E. Finer states, "Instead of asking why the military engage in politics, we ought surely ask why they ever do otherwise. For at first sight the political advantages of the military vis-à-vis other and civilian groups are overwhelming. The military possess vastly superior organization. And. They possess arms." Samuel E. Finer (2002); first published 1962: 5.

21 In the case of decentralized police forces, the executive branch includes governors, mayors, county supervisors and the like.

city services themselves; or from external actors such as the press or NGOs. As both the primary arbiters over military forces and chief consumers of intelligence, executive-branch officials give the military and intelligence community (and the national police if one exists) their missions, basic organization, and most of their ongoing direction.²² Legislatures normally create the key organizational, budgetary, personnel, and legal-oversight mechanisms for a state's security services, as well as balance the power of the executive branch to employ them. Independent courts may use their authority to safeguard citizens' rights against government intrusion (by, for example, an internal intelligence or police service). Internal controls can be exercised through the security services' own professional ethos, recruitment and retention policies, ethical training and institutional norms. Control may also be achieved by the division of services into multiple organizations, as is often the case with the different military services, national and local police and various intelligence organizations. This limits the ability of any one agency or service to monopolize knowledge or power. External controls in democracies include a free press, think tanks, and, especially in the case of new democracies, NGOs strengthened by overseas ties, and support for the work of monitoring their country's security agencies. Any discussion of multinational efforts such as countering terrorism and crime, or supporting peace operations must include the umbrella organizations that are charged with carrying out specific missions. These include NATO, the United Nations and the Economic Community of West African States, to name just a few. While each of these organizations has its own policies and bureaucracy, national executive branches rarely cede control over their own security forces that participate in coalition operations; for this reason, the control exerted by these regional or international organizations is considered to be external.²³

The mechanisms of control listed above are more easily employed in some roles and missions than in others. If policy makers are aware of the

22 At the local level, again, this includes governors, county supervisors, mayors, etc.

23 The most useful sources we have found on "mandates," and thus on control, are: William J. Durch (2001); The Henry L. Stimson Center; and, Victoria K. Holt and Tobias C. Herkman (2006).

spectrum of mechanisms, then they can ensure that they are sufficiently robust to exercise control.²⁴ Our basic argument is that control depends not so much the roles and missions that are assigned as on the mix of security instruments and how they are institutionalized. This emphasis on institutions and clarity of oversight is important since, even in a well-established democracy like the United States with its still highly contentious War Powers Resolution, the different parts of government will always struggle over who is in charge.²⁵ Likewise, in Romania, the effectiveness of controlling intelligence agencies is occasionally hindered by political infighting between the president and the prime minister, a consequence of the semi presidential system. This also shows that CMR is about politics more generally, or at least is strongly influenced by it.

In table 1 we seek to convey how control is likely to operate as the different instruments of security implement various roles and missions. The five mechanisms discussed above can be conceptualized as seeking to exercise control in terms of tight or permissive emphasis, specific or general oversight, and deep or shallow professional norms. Furthermore, because security as a public good or goal ranges from citizen security (local policing) right up to global security (as in PSO), we must take into account the three levels of local, national, and international contexts. The ratings of absent, minimal, high (represented by the symbols -, 0, + respectively) are intended to be suggestive of the likely impact or effect of the controls over the three instruments in the six roles and missions at the three different geographic levels. As can be seen, there are large variation on how we see the controls working. If a control mechanism doesn't apply the box is marked with -. While this picture remains admittedly rudimentary and abstract, we believe it is a useful beginning for our thinking in these terms in order to understand how control works, or does not work, in the contemporary world where security is so complex. This table is an initial effort to map out some of the relevant dimensions. Once the ratings on

24 On this point, see David Pion-Berlin and Harold Trinkunas (2005).

25 The most useful recent materials on control and oversight are the Congressional Research Service reports produced since the Democrats took control of the US Congress in late 2006 and eager to begin to exercise it. See in particular - Richard F. Grimmett (2007), and Frederick Kaiser, Walter Oleszek, T.J. Halstead, Morton Rosenberg, and Todd Tatelman (2007).

real roles and missions are reviewed, we believe some of the confusion regarding democratic civilian control and involvement in different roles and missions disappears. The emphasis in control, oversight, and professional norms are mainly defined and exercised at the national level, there is a larger role for the local level than we had anticipated, and the international level only becomes important with regard to professional norms.²⁶

Table 1: Mechanisms of Control over Security Instruments in Various Roles and Missions²⁷

	Control Emphasis: Tight vs. Permissive			Oversight: Specific vs. General			Professional Norms: Deep vs. Shallow		
	Local	National	International	Local	National	International	Local	National	International
Wars - armed forces and military intelligence	-	+	-	-	+	-	-	+	-
Internal wars - special forces, police, and intelligence	+	+	-	0	+	-	+	+	-
Terrorism - intelligence, police, and special forces	0	+	0	0	+	0	0	+	0
Crime - police, police intelligence, support from the military	+	0	0	+	+	-	+	+	0
Humanitarian assistance - military and police; local levels as well.	0	0	0	0	0	-	0	+	+
PSO - military, police, intelligence	-	+	0	-	+	0	-	+	+

Effectiveness in Implementing Roles and Missions

We believe that effectiveness must be determined by whether or not a state is prepared to fulfill any or all of the six different roles outlined in

²⁶ On the topic of the global impact on professional norms see, Anne Clunan in Thomas Bruneau and Harold Trinkunas (2008, forthcoming.)

²⁷ The sources for this table are virtually everything we do in our CCMR programs which involve education and training for all six roles and missions. See Catalogue at www.ccmr.org For a start, the relevant literature for control is that pertaining to civil-military relations, to oversight it is Feaver (2003) and the CRS reports, and for professional norms it includes Huntington (1957) and Bengt Abrahamsson (1972.)

the left-hand column of table 1, rather than by some idea of “success.” Success is very difficult to measure for at least two reasons. First, success is virtually impossible to define in any of these areas, with the possible exception of lowering crime statistics such as the murder rate. Second, in all of these six areas, what matters are processes and not final results. When countries prepare to fight wars against external enemies, the greatest indicator of success often will be avoidance of armed combat, whether it is due to the perception of overwhelming force on one side, success in the use of diplomatic tools, integration into NATO or the like. The best recent example is probably the Cold War, which never did become hot directly between the United States and the Soviet Union, thanks to the mutual deterrence posed by the two sides’ nuclear arsenals. In the case of internal wars, with recent cases including Colombia, Nepal, and the Philippines, there are economic, political and social causes behind the conflicts, and the security forces alone cannot resolve them. Fighting tends to drag on, for decades rather than years, and it is all but impossible to ever declare “victory.” The fight against global terrorism, which differs from civil conflict in that the insurgents want to take over the state in the former but not in the latter, can be considered successful when no attack occurs. It is virtually impossible to know, however, if there was no attack due to effective security measures, or because the terrorists simply chose not to attack.

Fighting crime is ongoing, as is the provision of humanitarian assistance. Neither criminals nor natural disasters such as floods, earthquakes, hurricanes and the like, are ever going to disappear. These are a matter of preparation and mitigation, keeping the level of crime or loss of life and property within acceptable limits (leaving aside the question, acceptable to whom?). With regard to peace support operations, the issue is similar. If conflicts between parties arise due to religious, ethnic, or political differences and require intervention by foreign security forces, the troops’ presence in itself will not resolve the fundamental causes behind the fighting. Rather, they may provide some stability, separate the antagonists, and allow space for negotiations. While there may be much to say about what is required for security measures to be effective, we must nevertheless be realistic about our ability to measure it.

Based upon our studies what is required to be effective in fulfilling any of the six roles and missions in table 1 is simple to state, but very hard to achieve. First, there must be a plan in place, which may take the form of a strategy or even a doctrine. Examples include national security strategies, national military strategies, strategies for disaster relief, doctrine on intelligence, and the like. We find that the formulation by prominent strategy analyst Hew Strachan captures our meaning well. “In the ideal model of civil-military relations, the democratic head of state sets out his or her policy, and armed forces coordinate the means to enable its achievement. The reality is that this process –a process called strategy– is iterative, a dialogue where ends also reflect means and where the result –also called strategy– is a compromise between the end of policy and the military means available to implement it.” (Strachan, 2005: 52). Second, there must be structures and processes both to formulate the plans and implement them. These would include Ministries of Defense, national security councils or other means of inter-agency coordination. Third, a country must commit the needed resources, in the form of political capital, money, and personnel, to ensure it has sufficient equipment, trained forces and other assets needed to implement the assigned roles and missions. Lacking any one of these three components, it is difficult to imagine how any state would effectively implement any of these roles and missions. Of course, the instruments must be aligned properly in order to implement the roles and missions.

Efficiency in the Implementation of Roles and Missions

The third leg of our trinity, efficiency, is even more complicated to evaluate than effectiveness. While it may generally be said that efficiency means getting “more bang for the buck,” or a greater return on investment, there are serious problems, noted above, with both conceptualization and measurement. First, because security is a public activity, where the so-called bottom line doesn’t apply, there is no market mechanism to assign a value to whether an activity is being done efficiently –that is making a profit, or not. Second, competition in the form of a peer gov-

ernment within the same territory, is not at play. There is, then, no objective criterion for efficiency; nor, for that matter, are there incentives to achieve it. Thus the literature on private enterprises, and their efficiency measures does not apply.

There are further considerations that must be noted. As anyone who works in government is aware, public agencies and funds can be utilized as a “jobs program” to employ specific categories of people. This can run from simply keeping people employed to ensuring congressional, personal, and district prerogatives are satisfied to outright nepotism. Along the same lines, government agencies are required to buy from certain suppliers, where neither cost nor quality are the major considerations. Such acquisitions range from purchasing furniture made by prison inmates to contracting for technical support from organizations that provide money for election campaigns. All lucid persons know how these externalities function, and no conceptualization of efficiency that we have seen can adequately account for them.²⁸

In some sectors of the public realm, education or transportation, for example, efficiency can be measured to some degree by kilometers of roads laid, numbers of bridges or schools built, or percentage of students who graduate, per tax dollar spent. In security, with regard to the six roles outlined in table 1, these simple measures of efficiency do not apply. How, for example, can we measure the deterrent value of the armed forces, of a nuclear capability, of submarines vs. aircraft carriers vs. squadrons or divisions? How should we assess the value of a “hearts and minds campaign” over “military force” in an internal war? Or how, in fighting terrorism, should we rate the efficiency of intelligence when success means nothing happens? Is it more efficient to use the armed forces to provide disaster relief, or to create some kind of new civilian element for this type of activity? What is the best way to determine whether engaging in PSO is good for a country such as Brazil, or is useful mainly

28 The New York Times ran a series on government contractors. In the first article, this issue was confronted clearly in the following terms: “The most successful contractors are not necessarily those doing the best work, but those who have mastered the special skill of selling to Uncle Sam. The top 20 service contractors have spent nearly \$300 million since 2000 on lobbying and have donated \$23 million to political campaigns.” New York Times, February 4, 2007: 24.

to demonstrate to the global community that the country has assumed its international responsibilities?

In short, the conceptualization and measurement of efficiency in the area of security is extremely problematic. What can be measured, and very scientifically, are the so-called hard data, such as numbers of tanks or airplanes produced, or number of troops trained or equipped, for a given cost. What these indicators tell us generally in terms of security and force effectiveness, however, is at the least limited and probably even misleading; policy makers nevertheless may rely on them to make decisions, when almost any imaginable issue in national security requires a broader, more strategic view than simple cost analysis. When countries do utilize these measures, and attempt to make a link with strategy or tactics, they find that there is no clear way to make direct assessments. Rather, what most government decision makers do, as a lowest common denominator, is to agree to commit some percentage of GDP or the national budget to defense.

The use of public funds in a democracy should require that government agencies carry out systematic assessments of program results and their costs. Sharon Caudle of the Government Accountability Office (GAO) works on homeland security, which encompasses all three of the security instruments of concern to this study. She has identified seven different approaches to what we call efficiency and she terms “Results Management.” The one Caudle most strongly recommends is “capabilities-based planning and assessment,” which she describes as “planning under uncertainty to develop the means –capabilities– to perform effectively and efficiently in response to a wide range of potential challenges and circumstances.” (Caudle, 2005, quoted by the manuscript version). What we find attractive in this formulation is that she highlights two of our three dimensions, effectiveness and efficiency. Without going into great detail, she does indicate that institutions are necessary to implement such planning or, for that matter, any of the seven approaches she reviews. While this observation is obvious in the context of the United States, it might not be elsewhere; therefore we find it worthwhile to highlight some of the institutions necessary even to begin to achieve efficiency.

Since the concept of efficiency is mainly about the use of resources, institutions must deal with the allocation and oversight of these resources.

These can include what Feaver terms “police patrols” in his book on U.S. civil-military relations – institutions whose entire purpose is to track and report on the allocation of resources in other agencies of the government (Feaver, 2003) In the United States, such institutions include the Office of Management and Budget and inspectors general, and in the legislative branch, the GAO which reports to both the executive and legislative branches, the Congressional Budget Office and congressional oversight committees.

This process is not unique to the U.S. For example, Romania’s legislature exercises control over the budget, which is ensured in various ways: parliament must approve the budget for the security institutions; annually it revises and adopts the Law on the State Budget, governing allocations to the security institutions; legislative committees must assess draft budgetary allocations for the intelligence agencies; parliament requires annual IC reports, usually during the drafting of the following year’s allocations; and the Court of Audits, an independent body with budgetary responsibilities, functions in support of the parliament. Brazil has both an executive branch Secretaria de Controle Interno da Presidencia da Republica (Presidential Secretariat for Internal Control) which oversees the executive’s budget in general, and the Tribunal de Contas da Uniao (National Audit Board) which oversees budgets for the judicial branch.

Tradeoffs

It should be obvious that the three elements of CMR must be assessed as indispensable parts of a whole. Each of the three is necessary, and individually none is sufficient. Civilian control, for instance, is irrelevant unless the instruments for achieving security can effectively fulfill their roles and missions. Both control and effectiveness must be implemented at an affordable cost or they will limit other national priorities. This interdependency makes it difficult to provide absolute measurements of change in any one dependent variable. There are, however, identifiable tradeoffs in each of these categories.

Democratic Control vs. Effectiveness

Although it may seem counter-intuitive, increased democratic control (direction and oversight) tends to improve effectiveness in military, intelligence and police forces. While too much direction and oversight obviously can hamper security services' capabilities or reveal sources and methods, implementing "good" control, i.e., instituting control and oversight in a way that provides top-level direction and general oversight guidance as opposed to malfeasance or cronyism, leads to improved effectiveness. For example, the 1986 Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act both reinforced democratic civilian control and mandated jointness for the military services in the United States. Prior to Goldwater-Nichols, the four U.S. military services could not operate effectively together; operations in Grenada in 1983, and elsewhere, illustrated how this lack of interoperability actually caused casualties. Although some interoperability issues certainly remain, U.S. forces have been more effective at fulfilling their various roles and missions since this level of democratic control was enacted. Operation Desert Storm, operations in the former Yugoslavia and Afghanistan and the initial combat success in Iraq bear witness to these improvements.

Romania provides a telling example of how democratic control can improve effectiveness in an intelligence organization. As Romania transitioned to democracy, its intelligence structure consisted of as many as nine agencies with little oversight, direction or clear roles and missions. As both the executive and legislative branches implemented control mechanisms, the intelligence community in Romania began to improve. For example, the executive branch created the National Supreme Defense Council (CSAT), which organizes and coordinates all intelligence activities.²⁹ The CSAT reviews and endorses national security and military

29 The CSAT consists of: the Minister of National Defense, the Minister of Administration and Internal Affairs, the Minister of Foreign Affairs, the Minister of Justice, the Minister of Industry and Resources, the Minister of Public Finances, the Director of the Romanian Intelligence Service (SRI), the Director of the Foreign Intelligence Service (SIE), the Chief of the General Staff of the Romanian Armed Forces, and the Presidential Adviser on National Security. Upon invitation by the president, the chairmen of the two parliamentary chambers, the governor of the National Bank, the heads of the other intelligence agencies (including departmental heads), and the chairmen of the special parliamentary committees may participate in CSAT meetings.

strategies, as well as intelligence products from the agencies. Similarly, legislative control and oversight of intelligence agencies, which is exercised through specialized parliamentary committees, include: establishing the legal framework, structure and mandates of intelligence agencies; monitoring the implementation of legislation; providing funds for intelligence, and holding the agencies accountable for their budgeting and spending; reviewing intelligence agencies' activity; and utilizing intelligence for national security. Together, the CSAT and parliament have whittled the Romanian intelligence community from nine organizations to six; improved recruitment, training and professionalism; and clarified the mission of each agency. As a result of these measures, the Romanian intelligence apparatus is both more effective and more efficient.³⁰

Along with legislative activities, democratic policing involves action by the executive (including mayors, and governors in the case of federal systems) and judicial branches, from within the police forces and, in particular, from civil society, where there is naturally a greater emphasis on the direction and oversight of police activity than on the military. Case studies in Colombia, Brazil and Chile show that the institution of democratic reforms and control mechanisms produces more professional, trusted and effective police.³¹ It is increasingly clear that a combination of these control mechanisms will lead to more democratic control and effective security forces.

Democratic Control vs. Efficiency

While improved democratic control generally improves effectiveness, efficiency is not always a byproduct of increased democratic direction and

30 For more information, see Cristina Matei, in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz(2007); also see Cristina Matei (s/f).; Valentin Fernand Filip, "The Intelligence Phenomenon in a Democratic Milieu. Romania – A Case Study," at <http://www.fas.org/irp/world/romania/filip.pdf>, and Larry Watts, "Control and Oversight of Security Intelligence in Romania" DCAF Working Papers, 2003, at www.dcaf.ch/pcaf/ev_geneva_021002_prog_watts.pdf

31 See Frühling (*falta año*:31-38; and Bailey and Dammert (2005: 21). While Frühling sees all the cases cited as relatively successful, Bailey and Dammert argue the effectiveness of the Colombian police has corruption and scandals.

oversight. In most countries, there are several different branches of the military, along with various intelligence organizations. This diversity fosters improved democratic control in that no single security apparatus monopolizes all state knowledge or power; yet it often leads to duplication of effort, bureaucratic competition among various entities vying for government resources, and the increased potential for corruption by those in official positions. The reality is that direction and oversight are costly. If security services never had to testify before legislative committees, provide data to oversight organizations, reform their institutions when problems are uncovered, or improve professional standards, then all resources might be used to obtain the best military equipment, provide the most intelligence product or increase the number of police on the streets.

Despite this, it is not always the case that increased democratic control will reduce efficiency. Police reform, in particular, has improved efficiencies when a holistic approach to democratic control is adopted. As noted above, especially in the Chilean and Brazilian cases, community policing efforts, while initially difficult and costly, have helped create efficient policing in the long term because citizens worked to support their own security.

Effectiveness vs. Efficiency

Tradeoffs between effectiveness and efficiency can be illustrated in many ways. Improvements in management and leadership that vastly improve effectiveness often yield positive results in efficiency, as fewer resources get consumed.

It is more often the case, however, that an operation may be effective while being quite inefficient. Launching numerous expensive missiles at a single target and destroying it “multiple times” is clearly effective but not at all efficient. Similarly, allocating a large police force in response to a spate of crime in a certain area may cause crime to go down, but overtime and cost may disproportionately go up.

Conclusion

Our purpose in this article is to synthesize conceptually some of what we have learned “from the ground up” in CCMR programs. The overwhelming focus in the classical literature on civil-military relations is on civilian control over the armed forces and intelligence services. As a result of our research, however, we have expanded our analysis and programs to include a trinity of factors that affect civil-military relations: control, effectiveness and efficiency. We also note a substantial residuum in the more focused research on security sector reform to support our conceptualization of a trinity. To achieve its purpose, each leg of the trinity requires particular institutions responsible for implementation and oversight, at the local, national and international levels of operations. Although we consider the common applications of efficiency to be something of a “red herring” in the field of security, this is not to suggest that there is not a real need for a set of institutions to allocate and oversee the application of resources in this complicated area of government behavior.

While there is still concern in many of the newer democracies with achieving democratic civilian control over the armed forces, there is generally little awareness of the institutions necessary in fact to achieve and exercise this control. There is increasing awareness today that control, in and of itself, is not much use if the instruments of security-military, police, and intelligence – are not effective in achieving the roles and missions assigned them by the civilian leadership. If the concern were limited to traditional wars, the issue would not be particularly serious, given how rare interstate conflict has become in most regions of the world. The contemporary spectrum of domestic roles and missions, such as fighting crime and providing humanitarian assistance after natural disasters, however, receives close attention; international roles that include fighting against terrorists or providing capable peacekeepers also raise considerable expectations of effective security forces. It is amazing that the literature on the issues covered here is not richer and more robust, given the centrality of security to societies throughout the world, and the enormous resources many governments commit to ensuring it. We believe that more work on the concepts of control emphasis, oversight, and professional

norms will allow democratic decision-makers to better understand what is required to best prepare their countries, and their security forces, to implement the roles and missions they assign them. We hope that, with this first effort at conceptualization and integration, others, particularly those involved in security policy at whatever level, will further elaborate and correct our approach.

Bibliography

- Abrahamsson, Bengt (1972). *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Agüero, Felipe (1995). *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bailey, John and Lucia Dammert (eds) (2005). *Public Security and Police Reform in the Americas*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Bruneau, Thomas and Alex MacLeod (1986). *Politics in Contemporary Portugal: Parties and the Consolidation of Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bruneau, Thomas and Harold Trinkunas (2006). "Democratization as a Global Phenomenon and its Impact on Civil-Military Relations," *Democratization*, Volume 13, Number 5, December, 776-790.
- Bruneau, Thomas and Scott D. Tollefson (eds) (2006). *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press.
- Bruneau, Thomas C. and Steven C. Boraz (eds) (2007). *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press.
- Brzoska, Michael "Development Donors and the Concept of Security Sector Reform;" available at <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=A841CB08-A6E3-5A37-5EF6-5F0E6735CCF7&lng=en> Timothy Edmunds, "Security Sector Reform: Concepts and Implementation," Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF); available at

http://www.dcaf.ch/cfs/ev_geneva02_papers_edmunds.pdf#search=%22%22SSR%20has%20emerged%20as%20a%20key%20concept%22%22

- Brzoska, Michael (2000). "The Concept of Security Sector Reform in Security Sector Reform", BICC Briefing Paper Number 15, Bonn, pp. 9-11, at http://hei.unige.ch/sas/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2000_Wulf.pdf; "Resource Guide on Security Sector Reform", at <http://www.sfcg.org/programmes/ilr/security1.pdf>); <http://www.nisat.org/Small%20Arms%20and%20Development/Obstructing%20Development%20Chapter%204%20SAS.pdf>.
- Caudle, Sharon (2005). "Homeland Security: Approaches to Results Management," *Public Performance & Management Review*, March, Volume 28, Number 3: 18.
- Chalmers, Malcolm, Christopher Cushing, Luc van de Goor and Andrew McLean (2005). "Implementation Framework for Security System Reform (IF-SSR)", DRAFT Document for Discussion at the OECD DAC SSR Practitioner's Workshop, Ghana, December 2005, at http://www.africansecurity.org/docs/assn_paper1.pdf#search=%22%22needs%20for%20SSR%20are%20likely%20to%20include%22%22); http://www.iss.co.za/index.php?link_id=31&link_type=12&tmpl_id=2.
- Chester, Barnard (1962). *The Functions of the Executive* Cambridge: Harvard University Press. first published 1938.
- Chutter, David (2006). "Understanding Security Sector Reform", *Journal of Security Sector Management*, Volume 4, Number 2, 2006, available at: [http://72.14.253.104/search?q=cache:BNwxbDXvrk0J:www.ciaonet.org/olj/jssm/jssm_4_2/jssm_4_2b.pdf+\(r\)educing+the+size,+budget+and+scope+of+the+security+sector+and+reforming+it+to+become+more+transparent+and+accountable+to+its+citiz&hl=en&gl=us&ct=clnk&cd=1](http://72.14.253.104/search?q=cache:BNwxbDXvrk0J:www.ciaonet.org/olj/jssm/jssm_4_2/jssm_4_2b.pdf+(r)educing+the+size,+budget+and+scope+of+the+security+sector+and+reforming+it+to+become+more+transparent+and+accountable+to+its+citiz&hl=en&gl=us&ct=clnk&cd=1).
- Clunan, Anne (2008). "Globalization and the Impact of Norms on Defense Restructuring," in Thomas Bruneau and Harold Trinkunas, eds, *The Global Politics of Defense Reform*. New York: Palgrave-Macmillan, forthcoming.

- Cottey, Andrew, Timothy Edmunds and Anthony Forster (eds) (2002). *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*. New York: Palgrave.
- Durch, William J. (2001). "UN Peace Operations and the 'Brahimi' Report," October 2, revision.
- FALTA INFORMACION
- Edmunds, Timothy (2001). "Defining Security Sector Reform" in "Civil-Military Relations and Security Sector Reform in the 21st Century," CMR Network, Issue 3, October; available at: <http://www.bris.ac.uk/Depts/GRC/CMR/CMR%20Network/cmrn3.htm>. http://cms.isn.ch/public/docs/doc_427_259_en.pdf.
- Ehrart, Hans-Georg and Albrecht Schnabel (2005). *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*. Tokyo: United Nations University Press.
- Feaver, Peter D. (1996). "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control," *Armed Forces & Society*, 149-177.
- Feaver, Peter and Richard Kohn (eds) (2001). *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- _____ (2003). *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Filip, Valentin Fernand "The Intelligence Phenomenon in a Democratic Milieu. Romania - A Case Study," at <http://www.fas.org/irp/world/romania/filip.pdf>.
- Frühling, (falta año) "Police Reform and Democratization," 31-38; FALTA INFORMACION
- Frühling, Hugo and Joseph S. Tulchin with Heather Golding (eds) (2003). *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, D.C. and Baltimore: Woodrow Wilson Center Press - Johns Hopkins University Press.
- Giraldo, Jeanne K. (2006). "Defense Budgets, Democratic Civilian Control, and Effective Governance," in Bruneau and Tollefson, *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, 178-207.

- Grimmett, Richard, F. (2007). "War Powers Resolution: Presidential Compliance," CRS Issue Brief for Congress, April.
- Hadzic, Miroslav (2004). "The Concept of Security Sector Reform," in Philipp Flluri and Miroslav Hadzic, eds., *Internet Sourcebook on Security Sector Reform: Collection of Papers* "Introduction", Geneva and Belgrade: 2004 11-22, at <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=19989&nav1=4>
- Hänggi, Heiner (2004). "Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction" in Alan Bryden and Heiner Hänggi, eds., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Geneva: DCAF, 4-9; available at http://www.dcaf.ch/publications/bm_ssr_yearbook2004.cfm.
- Herspring, Dale R. (2005). *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations From FDR to George W. Bush*. Manhattan, Kansas: University Press of Kansas, xii.
- Hitch, Charles J. and Roland N. McKean (1978). *The Economics of Defense in the Nuclear Age* New York: Atheneum.
- Holt, Victoria K and Tobias C. Herkman (2006). *The Impossible Mandate? Military Preparedness, the Responsibility to Protect and Modern Peace Operations*. Washington, D.C.: Henry L. Stimson Center.
- Huntington, Samuel P. (1957). *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____ (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Janowitz, Morris (1960). *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. (New York and Glencoe: Free Press.
- Kaiser, Frederick, Walter Oleszek, T.J. Halstead, Morton Rosenberg, and Todd Tatelman (2007). "Congressional Oversight Manual," CRS Report for Congress, January 3.
- Kohn, Richard H. (1991). "The Constitution and National Security: The Intent of the Framers," in Richard H. Kohn, ed., *The United States Military under the Constitution of the United States, 1789-1989*. New York: New York University Press, 61-94.

-
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, & and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Matei, Cristina (2007). "Romania's Transition to Democracy and the Role of the Press in Intelligence Reform," in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz, eds, *Reforming Intelligence. Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*. Austin: University of Texas Press.
- _____(s/f). "Intelligence Community in Romania. From an Instrument of Dictatorship to Serving Democracy: Per Aspera ad Astra," manuscript under review by the *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*.
- NATO (2004). "Partnership Action Plan on Defence Institution Building," 7 June; available from the NATO On-line Library of Basic Texts: <http://www.nato.int/docu/basics.htm#II-D> (accessed 7 March 2006).
- Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: the Big Tradeoff*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Pion-Berlin, David (1997). *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Pion-Berlin, David and Harold Trinkunas (2005). "Democratization, Social Crisis and the Impact of Military Domestic Roles in Latin America," in *Journal of Political and Military Sociology*, Summer, Vol 33; Number 1: 5-24.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Ricks, Thomas (2006). *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*. New York: Penguin Press.
- Samuel E. Finer, Samuel E. (2002). *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. New Brunswick: Transaction Publishers; first published 1962.

-
- Schmitter, Philippe (1995). "The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences, and Types," in G. Pridham, ed., *Transitions to Democracy*. Dartmouth: Aldershot.
- Schnabel, Albrecht and Hans-Georg Ehrhart (FALTA AÑO) "Post-Conflict Societies and the Military: Challenges and Problems of Security Sector Reform," in Ehrhart and Schnabel, *Security Sector Reform*, 7-8.
- Sedra, Mark (2006). "European Approaches to Security Sector Reform: Examining Trends through the Lens of Afghanistan," *European Security*, Volume 15, Number 3, September, 323-338.
- Shemella, Paul (2006). "The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces," in Bruneau and Tollefson (eds) *Who Guards the Guardians and How*, 122-144.
- Simon, Herbert A. (1961). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan Company.
- Sims, Jennifer E. and Burton Gerber (eds) (2005). *Transforming U.S. Intelligence*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Stepan, Alfred (1988). *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press.
- Strachan, Hew (2005). "The Lost Meaning of Strategy", *Survival*, Volume 47, Number 3: 52 Autumn.
- _____(2006). "Making Strategy: Civil-Military Relations after Iraq", *Survival* Vol. 48, Number 3, 59-82.
- Sullivan, John P. (1997). "Third Generation Street Gangs: Turf, Cartels, and Net Warriors," *Transnational Organized Crime*, Vol. 3, No. 3, 95-108.
- _____(2000). "Urban Gangs Evolving as Criminal Netwar Actors," *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 11, No. 1, 82-96.
- The New York Times (2007). "U.N. Peacekeepers Fight Gangs in Haiti, One street at a Time," February 10.
- Trinkunas, Harold A. (2006). *Crafting Civilian Control of the Armed Forces in Venezuela: A Comparative Perspective*. North Carolina: University of North Carolina Press.
- Watts, Larry L. (2003). "Control and Oversight of Security Intelligence in Romania" DCAF Working Papers, at www.dcaf.ch/pcaf/ev_geneva_021002_prog_watts.pdf

Las Fuerzas Armadas y la construcción de un espacio social más democrático

Martha Vicente Castro*

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX, ante el proceso de democratización que vivió América Latina, las Fuerzas Armadas fueron perdiendo el monopolio del poder político, de la seguridad y de la defensa nacional, para iniciar un lento proceso de inserción en un sistema en el que las reglas son construidas democráticamente.

Luego de haber accedido al poder a través de mecanismos autoritarios en varios episodios de la historia política de la región, la institución castrense enfrenta en el siglo XXI el desafío de construir y consolidar más que un espacio una nueva forma de interrelacionarse en una sociedad distinta a la que le tocó gobernar. Al hablar de espacio corremos el riesgo de caer nuevamente en la tentación del corporativismo, rasgo que ha caracterizado a la institución militar durante este tiempo y que dificulta su real inserción en la vida democrática del país.

Al referirnos a una nueva forma de interrelación queremos destacar un proceso de inserción activa de los actores militares en una dinámica distinta, propia del régimen democrático, que vaya más allá de la sujeción a nuevos marcos normativos. La construcción de esta nueva relación de las Fuerzas Armadas (FFAA) con el resto de actores en una democracia, requiere no sólo un esfuerzo por adaptarse a nuevas reglas de juego sino,

* Pontificia Universidad Católica del Perú.

sobre todo, de aceptar el sentido político de la democracia como es la igualdad y el vínculo de pertenencia a una misma comunidad.

Desde el punto de vista de la teoría, los enfoques contemporáneos que estudian el campo de las fuerzas armadas y la defensa, están avocados a encontrar la viabilidad de una relación democrática entre civiles y militares. Es lo que se ha denominado el “control civil-democrático de las fuerzas armadas”¹. Estas propuestas buscan delinear las condiciones más óptimas para que la institucionalidad castrense pueda funcionar al interior de una sociedad, sin entrar en contradicción con los principios y condiciones de la democracia. Particularmente, lo que buscan es “civilizar” a las FFAA y, por ende, el campo de la defensa y de la seguridad, antes campos exclusivos de la perspectiva militar.

Pero la historia reciente de la región nos muestra que, los cambios de régimen, como el paso de uno autoritario a otro civil, no implican un cambio automático en la interacción social de sus actores ni en los esquemas conceptuales con los que éstos interpretan su nuevo entorno. En varios países de la región, y el Perú no es la excepción, la democracia representativa está pasando por un serio cuestionamiento social; sus principales instituciones como el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos carecen totalmente de legitimidad frente a los ciudadanos y electores. Al mismo tiempo, observamos como poblaciones cada vez más amplias y diversas salen a reclamar mejores condiciones de vida y mayores espacios para ejercer su ciudadanía. Este reclamo se refleja en la emergencia de movilizaciones sociales cada vez más articuladas a nivel local y regional.

Podría decirse entonces que el principio de igualdad, la representación y el sentido de pertenencia a una comunidad son todavía tareas pendientes de los actuales sistemas democráticos de la región (aunque algunos están en proceso). En este contexto donde los lazos de representación política y social son todavía débiles, ¿cómo pensar la inserción activa de las FFAA en un contexto democrático en construcción?

Esta ponencia busca hacer una modesta reflexión sobre las FFAA y su inserción en un espacio social en el que predomina la exclusión de las mayorías civiles. Para ello nos ordenaremos de la siguiente manera: pri-

1 Sobre ello puede revisarse Serra i Serra, Narcis (s/f).

mero, ofreciendo algunas reflexiones teóricas sobre la democracia y las FFAA; segundo, refiriéndome al caso peruano y la precariedad de la democracia social; finalmente, ofreciendo algunas reflexiones finales.

Democracia y Fuerzas Armadas

Las actuales perspectivas teóricas que analizan las relaciones entre civiles y militares, centran su atención en cómo incrementar el control civil-democrático de las fuerzas armadas y de los temas vinculados a la defensa. El debate se ha centrado en desarrollar la supremacía de lo civil sobre lo militar con el fin de garantizar la consolidación democrática. Algunos de los fundamentos que permitirían el control civil sobre lo militar² son: las características del régimen democrático mismo; la capacidad de los civiles para ejercer esta supremacía; el espíritu y mentalidad de la comunidad militar; y el concepto social que se tiene de las fuerzas armadas en una comunidad política, entre otros³.

De los fundamentos del control civil mencionados, nos interesa resaltar dos: la calidad de la democracia y de la institucionalidad política; y la función social que cumple la institución castrense en dicha comunidad política. Como veremos ambos factores se encuentran estrechamente relacionados. De la calidad de la democracia y de sus instituciones dependerá la función que cumplan las fuerzas armadas al interior de una sociedad. Mientras más democrática sea la forma en que los gobiernos resuelvan los problemas políticos y sociales, mayor la capacidad de los actores civiles para conducir el país sin necesidad de recurrir a otra fuente de poder que no emane de la constitución⁴. Esta práctica contribuirá a que las FFAA dejen de ser percibidas como institución tutelar de la nación, y sí como

2 Por control civil Felipe Agüero lo define como la “capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional”. Cita tomada de véase Ana María Tamayo (s/f).

3 Para una rápida revisión de las perspectivas teóricas más reconocidas en el tema véase Ana María Tamayo (s/f).

4 Al respecto Marcela Donadio señala que “la adhesión a la resolución democrática de los conflictos está en la base de la construcción institucional necesaria para el desarrollo de la democracia”. Tomado de Ana María Tamayo (s/f).

servidores públicos, que se deben a la nación. De esa manera, la subordinación de lo militar al poder civil sería más viable⁵.

En primer lugar, lo que queremos resaltar es la importancia de las prácticas democráticas, además de las formas de gobierno, como elementos a tener en cuenta en la participación de las fuerzas armadas en una democracia. Esto parte de un concepto de la democracia que la destaca no tanto como entidad ideal sino como práctica. Según Giovanni Sartori (2002), el análisis de la democracia puede priorizar un sentido político o uno social; en el primer caso, la democracia política resalta la forma del Estado y gobierno, el marco general en el que se ejerce el poder; en el segundo caso, la democracia social resalta el estado del “espíritu igualitario” que predomina en una sociedad; es el enfoque micro de la democracia (Sartori, 2002).

En segundo lugar, que el problema del poder –elemento central en el debate sobre las relaciones civiles-militares– no es únicamente cuestión de titularidad, es decir, quien detenta las mayores prerrogativas, sino sobre todo de ejercicio y de práctica (Sartori, 2002:30). En la actualidad es cierto que es cada vez menos probable el regreso a un régimen no democrático a través de un golpe de Estado. El peso de los medios de comunicación en la opinión pública y el desarrollo de una cultura de la vigilancia ciudadana son elementos que facilitan el control civil-democrático del poder político⁶. No hay mayor garantía para el sustento de la democracia que la construcción de una ciudadanía activa, fiscalizadora y vigilante de sus gobernantes⁷. Esto incluye a los actores civiles y militares ya que la ciudadanía es un ejercicio de todos.

5 Al respecto puede consultarse José Robles (2004).

6 No es en vano que los medios y las instancias tipo Ombudsman o Defensorías tienen un peso importante para la opinión pública.

7 Al respecto Leonardo Morlino (1994: 131), señala que una de las dimensiones más importantes del autoritarismo es la ausencia de movilización política; generalmente la participación de masas es controlada desde arriba.

La tradición no democrática del poder en el Perú

América Latina es considerada el continente de los “políticos militares”, particularmente porque el principal papel que han desarrollado las fuerzas armadas en esta región ha sido político más que militar. En efecto, más que enfrentar guerras externas los militares han participado de la vida política de sus países asumiendo el papel de “fuerza estabilizadora”, “árbitro desinteresado”, o “institución protectora de la Constitución”, entre otros (Krujic, 2006:83).

El Perú no ha sido la excepción. Si uno hace una rápida mirada a la historia del Estado, podemos ver que la tradición democrática y el estado de derecho están poco enraizados en el espíritu nacional. Los reiterados asaltos ilegítimos al poder, tanto de actores civiles como militares, han marcado la mayor parte de los períodos de gobierno en el Perú desde el inicio de su vida republicana en 1821. Sólo en los últimos 87 años, en el período que va de 1920 a 2007, 54 años fueron regímenes autoritarios, entendiendo éstos como gobiernos civiles y militares impuestos por encima de la Constitución y de la ley⁸. Es decir, durante la mayor parte de la historia moderna del Perú –como en América Latina– el Estado ha sido construido sobre todo a través de prácticas no democráticas, muchas veces bajo el liderazgo de caudillos, y respondiendo a los intereses de algunos grupos en el poder –dirigentes civiles, cúpulas militares, burguesía, empresarios–.

Durante el siglo XX, las fuerzas armadas peruanas pasaron por diversas corrientes militaristas que marcaron su participación en la vida política del país. Desde el “militarismo plutocrático” de 1914, en el que los caudillos militares se aliaron con la naciente burguesía nacional en contra de los cambios sociales y políticos de entonces; hasta el “militarismo corporativo” expresado en el pacto político de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos y la cúpula de las Fuerzas Armadas que sostuvo el autogolpe de 1992. Estas dos coyunturas, una que inicia y otra que termina el período más largo de autoritarismo, tienen en común el haberse sostenido en

8 Esta estadística y la tipificación del militarismo en el Perú, fueron tomados del Discurso de Valentín Paniagua, (2001).

un pacto entre grupos del poder civil, militar y económico con el propósito de enfrentar una situación de ingobernabilidad.

A partir de la década de 1960, y en un contexto regional influenciado por la doctrina de la seguridad nacional, las fuerzas armadas se profesionalizan y se burocratizan como ocurre en otros países de la región. En efecto, en el Perú el militarismo se profesionaliza a través del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) entidad encargada de entrenar a los más altos estamentos militares⁹. Es en 1968 con el golpe de estado del general Juan Velasco, cuando las fuerzas armadas cooptan el estado y se convierten en un militarismo tecnoburocrático.

Como la mayoría de las transiciones de América Latina, en el Perú el retiro de los militares del poder político a finales de 1970 ocurrió a través de un proceso de transición pactada o “con medios democráticos” (Huntington). En nuestro caso, la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1978, y las elecciones democráticas de 1980, constituyeron los mecanismos institucionales por los que los civiles retomaban las prerrogativas del poder político. A cambio las fuerzas armadas obtuvieron autonomía frente al resto de las instituciones políticas y civiles; pero su alejamiento del escenario político duraría muy poco. La aparición de movimientos subversivos como Sendero Luminoso y el MRTA el mismo año en que se recuperaba la democracia, sumado a la incapacidad del Estado para tomar el control de la violencia interna, mantuvo a la institución castrense en el centro del poder político y militar durante la década siguiente.

Para algunos sectores políticos, el ingreso de las fuerzas armadas a las zonas de emergencia en 1983 fue visto como una amenaza para la democracia; mientras que para algunos sectores militares, la izquierda peruana era la responsable de los actos terroristas. Así, la violencia interna de la década de 1980 abrió una brecha ideológica entre algunos sectores civiles y militares debido a los excesos cometidos por grupos militares y subversivos. Cuando todavía no se terminaba de resolver este conflicto, se abrió otro frente que daría pie a una nueva fractura entre un sector de las fuerzas armadas y la democracia: el pacto civil y militar basado en la corrupción.

9 La misma función cumplieron en Brasil la Escola de Guerra, y en Guatemala, el Centro de Estabilidad Nacional (Kruij, 2006).

En efecto, mientras que en otros países de la región el proceso de transición y consolidación democrática fueron uno solo¹⁰, en el Perú este proceso fue interrumpido no sólo por la aparición de la subversión sino también por un nuevo gobierno autoritario. Uno de naturaleza civil y que nace desde el interior mismo del aparato estatal. El autogolpe de Fujimori dio inicio a una forma de gobierno que se ejerció bajo la manipulación del estado de derecho, de los medios y de las instituciones y que se basó en la cooptación de un sector de la cúpula militar bajo prebendas y corrupción¹¹.

Esta breve revisión del papel de las fuerzas armadas en la política peruana, evidencia que en muchas coyunturas el autoritarismo civil confluyó con el autoritarismo militar. Y que más que enfrentar a gobiernos civiles con ejércitos, lo que se tuvo fueron pactos políticos entre grupos en el poder –con uniforme y sin él– por encima del poder que emanaba de la sociedad y del estado. Podríamos decir que los gobiernos autoritarios predominaron sobre los gobiernos militares, lo que nos lleva a pensar que predomina una tradición no democrática en la formación del poder en el Perú.

Las consecuencias más graves de esta tradición no democrática son el desmantelamiento del estado; su alejamiento de la sociedad; la precariedad del sistema político, la corrupción y la politización de un sector de los civiles y militares; el quiebre de las mediaciones entre los partidos y los ciudadanos, entre otras.

El doble desafío de la democracia

Es evidente que aún en regímenes formalmente democráticos, el ejercicio de prácticas autoritarias en la esfera política constituye una amenaza para

10 Cabe resaltar que este proceso no estuvo exento de intentos concretos por parte de militares para intervenir en decisiones políticas claves como debates constitucionales o el tema de derechos humanos y justicia militar.

11 El pacto político del fujimontesinismo adoptó las líneas maestras del llamado “Plan Verde”, una propuesta militar de gobierno de largo plazo. Este plan fue elaborado por un grupo de militares en actividad y retiro hacia 1989, en medio de la crisis económica y política originada por el primer gobierno de Alan García. Entre las líneas de este plan se encontraba la aplicación estricta de la política neoliberal (Basombrío; Rospigliosi, 2006).

la democracia, peor que la sombra de un militar golpista. No hay nada más nocivo para la institucionalidad democrática que un gobierno autoritario nacido de la voluntad de los ciudadanos. No en vano Vicente Palermo señalaba que las transiciones democráticas eran procesos de doble movimiento: por un lado, un movimiento de cambio de “régimen” (de uno autoritario a otro civil), y por otro, un movimiento de cambio de “reglas” que organizan la actividad económica y estatal (Palermo, 1977 citado en Adrianzén, 2006). Estas reglas se refieren a patrones de interacción política como las relaciones y las mediaciones entre los partidos, los políticos y la sociedad que vienen de décadas pasadas.

Esta amenaza es mayor en contextos de conflicto, en donde problemas de origen político-social, como la agudización de la violencia interna o la pobreza, generan situaciones críticas para el papel de las FFAA en una sociedad. Ante la debilidad institucional de los gobiernos democráticos para solucionar estos conflictos con mecanismos democráticos, surge el llamado a las fuerzas del orden y la seguridad cediéndoles el control de un espacio que es propio de lo civil: el espacio público. Si bien las FFAA no son ya los actores centrales de la política, en ciertos contextos aún siguen cumpliendo el papel de “garantes” o “protectores” del estado de derecho y del orden social¹².

Hace unos meses en el Perú, cuando numerosos conflictos sociales a nivel nacional pusieron en jaque por primera vez al actual gobierno de Alan García, el control de la situación social fue otorgado por el poder civil a las fuerzas armadas. En su calidad de “garantes del orden social” los militares fueron llamados a tomar el control de la situación. No sólo eso, contaban con total respaldo civil para actuar en contra de las organizaciones sociales y políticas que se manifestaban. Mientras tanto los intentos por “dialogar” con los principales líderes sociales dejaban de ser considerados como alternativas de solución.

La actual precariedad del sistema político peruano nos llevaría a afirmar que, siguiendo a G. Sartori, tenemos “democracia política” pero aún carecemos de “democracia social”¹³. En efecto, en el Perú se valoraría la

12 Sobre el papel de las FFAA en la región andina y la amenaza autoritaria véase Adrianzén, (2006).

13 O lo que es lo mismo, de un “espíritu igualitario” (Sartori, 2002).

función representativa de la democracia (democracia política) por encima de su contribución al desarrollo y al bienestar personal o familiar (democracia social). Según el último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en el Perú, los peruanos reconocen como la mayor utilidad de la democracia el derecho a elegir o ser representado; y como la menor utilidad, el contribuir a la consecución del bienestar familiar (PNUD, 2006: 33). Es decir, la democracia se vive en espacios públicos como las elecciones, pero no llega al ámbito doméstico de los ciudadanos. Sus derechos políticos son satisfechos pero no así sus derechos sociales.

Ello explica que el sentido democrático de las personas se encuentre en un nivel intermedio, que no expresa un abierto apoyo a prácticas autoritarias pero sí una crítica muy dura a las principales instituciones democráticas como el Congreso y el Poder Judicial. Según este mismo informe, ambas instituciones serían “sacrificables” en un eventual contexto de crisis. Por el contrario, no sacrificarían algunos de sus derechos civiles. Es decir, las instancias centrales de la representación política, el poder legislativo y judicial, son más prescindibles que otros derechos como son el derecho a la información o la libertad de prensa y el derecho a la reunión.

Este hecho se complementa con la percepción que tiene la sociedad respecto a la institucionalidad democrática. Las instituciones menos malas para los ciudadanos que las conocen –según el mismo informe del PNUD– son los medios de comunicación, la Defensoría del Pueblo y las FFAA. Mientras que instituciones políticas como el Congreso y el Poder Judicial son percibidos de manera muy negativa (PNUD, 2006).

Si nos preguntamos qué tienen de común los medios, la Defensoría y las FFAA podríamos decir que los tres están más cerca de la gente. Los medios de comunicación sobre todo la radio, en el ámbito local y regional, constituyen los principales espacios de denuncias sociales frente a la corrupción de los políticos; la Defensoría del Pueblo es una instancia que también recibe denuncias de los pobladores y que interviene en la pacificación de algunos conflictos sociales al interior del país; y las FFAA es la institución que garantiza el orden y la seguridad en situaciones de conflicto. La baja valoración ciudadana de la institucionalidad política, a diferencia de otras instituciones no políticas como los medios, las FFAA y la

Defensoría, refleja la precariedad de un sistema que no está conectado con la sociedad. Sobre todo del interior del país.

Reflexiones finales

Hemos visto cómo la consolidación de la democracia, desde el punto de vista político y social, demanda de todos los actores, incluyendo a las FFAA, no sólo la sujeción a nuevos marcos normativos sino también a prácticas democráticas donde la igualdad es el componente central.

La reciente inclusión de los militares como electores en los procesos electorales del 2006 ha sido una muestra de cómo las FFAA pudieron insertarse en dinámicas propias de una democracia sin caer en un sentido corporativista. La participación de los militares como electores los igualó al resto de la sociedad civil como ciudadanos con derechos y deberes. El sólo hecho de ir a votar, hacer una fila y esperar a emitir su voto, sin privilegios ni ventajas por su pertenencia a las FFAA¹⁴, es finalmente una metáfora de lo que debería ser la inserción de los militares en una sociedad. No hay nada más democrático que hacer una fila y esperar su turno pues en una elección –como en una democracia– los ciudadanos son iguales ante la ley más allá de la función que cumplan en el espacio social o económico.

En ese sentido resulta clave además de la titularidad de las prerrogativas militares en la esfera de lo civil, el ejercicio democrático de las mismas. Es decir que las políticas de defensa y seguridad sean diseñadas bajo la lógica del sistema democrático: al servicio de la comunidad, del estado o nación. Para ello es necesario sentir la pertenencia a un proyecto de comunidad que el cambio de régimen no da por sí solo. Hay que construirlo. Y en ese proceso, las FFAA como los demás actores sociales pueden contribuir.

La principal garantía para una inserción democrática de las fuerzas armadas en la sociedad es, no hay duda, el fortalecimiento de la propia democracia y de sus instituciones. Sobre todo de las instancias políticas. Pero también lo es el desarrollo de relaciones más democráticas entre el

14 Excepto el caso de los militares que estaban cumpliendo ese día su servicio. Para ellos se otorgó la prerrogativa del voto rápido como lo tuvieron otros electores que prestaban servicio.

Estado y la sociedad en su conjunto, incluyendo a las FFAA como actores de la democracia y no sólo como garantes de ella.

Bibliografía

- Adrianzén Merino, Alberto (2006) “¿Crisis de gobernabilidad o inicio de un nuevo ciclo político en América Latina?” En: *Democracia, descentralización y reforma fiscal en América Latina y Europa del Este*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Basombrío, Carlos y Fernando Rospigliosi (2006) “La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo”. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación-CVR (2003) “Informe Final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación-Perú”, Tomo III, Capítulo 3, acápite 3.2, Lima. <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>
- Huntington, Samuel. *La tercera ola, la democratización en el siglo XX*.
- Kruijt, Dirk (2006) “Del militarismo de la seguridad nacional a una nueva agenda nacional de seguridad”; en: *Operaciones conjuntas: civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerzas Armadas N° 6, Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Kurtenbach, Sabine (2001) “Tendencias de las políticas de seguridad en América Latina al principio del siglo XXI”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 16 (2); 3-14, Santiago de Chile, abril-junio.
- Paniagua, Valentín (2001) Discurso del señor Presidente de la República, Valentín Paniagua Corazao en la ceremonia en que fue investido con el doctorado Honoris Causa en el salón general de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, 26 de mayo. Material no publicado.
- Pasquino, Gianfranco (compilador) (1994) *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2006) “Democracia en el Perú: el mensaje de las cifras”. Lima.
- Robles Montoya, José (2004) “*Civiles y militares...¿relaciones o recelos?*”, Lima, *Idéemail*, N° 348, 15 de marzo.

- Sartori, Giovanni (2002), *Elementos de Teoría Política*, Madrid: Alianza Editorial.
- Salazar, Rossy (2006) “¿Mantenimiento o ampliación de la justicia militar?”, En: *Operaciones Conjuntas: civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerzas Armadas N° 6. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL).
- Serra i Serra Narcís, (s/f) “El estado: papel de las fuerzas armadas y de seguridad. Notas sobre su control democrático”. Tomado de la página electrónica del Instituto de Defensa Legal. <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/03.doc>
- Tamayo, Ana María (s/f) “Hacia un control civil democrático de la Fuerza Armada en el Perú”. Tomado de la página electrónica del Instituto de Defensa Legal. <http://www.defensaidl.org.pe/infoarti/control.doc>

Las Fuerzas Armadas y las elecciones en el Perú

Ivette Castañeda García*

Las Fuerzas Armadas han jugado un papel central en el proceso de construcción del Estado en América Latina. En la mayoría de los estados naciones que surgieron en los siglos XIX y XX, los militares como políticos fueron la regla antes que la excepción. Incluso llegó a identificárseles como “ejércitos políticos”, refiriéndose a aquellas organizaciones militares que consideraban su participación en la política interna y en la toma de decisiones como parte intrínseca de sus funciones (Koonings y Kruijt, 2003). Este tipo de desempeño político ha sido duramente criticado desde entonces, pues es considerado como un factor que juega en contra de la profesionalidad y la no deliberancia que se requiere en la organización militar, en tanto responsable de la supervivencia del Estado y la seguridad externa.

La expresión máxima de la participación de las Fuerzas Armadas en la política fue vivida en América Latina durante las dictaduras militares, periodo que marcó nuestra memoria colectiva con imágenes de duras represiones, en donde los Estados distribuyeron cuotas de violencia contra aquellos que amenazaban el orden y la estabilidad. Es en buena parte debido a este periodo de convulsión y violencia políticas que por mucho tiempo, las elites encontraron justificación suficiente para buscar mantener al margen de la vida política nacional a los miembros de las Fuerzas Armadas, entre otras formas, a través de su exclusión de los procesos elec-

* Pontificia Universidad Católica del Perú.

torales. En cuanto a la idea de sufragio para militares, por un lado los civiles confundíamos a los miembros de la organización militar con ésta, dejando de lado la individualidad de cada funcionario de seguridad en tanto éste se encuentra sujeto a obligaciones institucionales frente al Estado. En otras palabras, al afirmar la no deliberancia y no militancia de las Fuerzas Armadas en contextos democráticos, se negaban las preferencias políticas que cada uno de sus miembros puede tener y de hecho, tiene junto a otras preferencias personales (religiosas, ideológicas, etc.). En ese sentido, resulta muy acertada la postura de Aljovín y López quienes manifiestan que el fundamento básico del gobierno representativo es que la soberanía reside en el pueblo, y que éste está compuesto por ciudadanos que son concebidos bajo la categoría moderna de “individuo” (Aljovín y López, 2005).

Por otro lado, el voto militar ha sido frecuentemente visto en un contexto institucional, representado por principios de jerarquía y la obediencia a los altos mandos. Por ello, el temor a que el sufragio para los militares se convierta en la posibilidad de ejercer una posición política corporativa antes que individual, supuso que por mucho tiempo el voto militar fuera percibido como una amenaza antes que como una posibilidad de inclusión ciudadana.

El proceso preparatorio a la participación electoral de los militares en el Perú

El periodo que siguió a la caída del gobierno de Alberto Fujimori Fujimori en el año 2001, constituyó el escenario propicio para plantear la inclusión de los militares en el proceso electoral. En este periodo un sector de la clase política propuso establecer ciertas medidas para reconfigurar aquellas variables o condiciones políticas que habían permitido que el poder político en el Perú se desarrollara en un marco de relaciones civiles – militares no adecuadas para un contexto democrático. Durante los años anteriores, y sobre todo en lo que respecta a la década de 1990, en la que se vivió un gobierno de corte autoritario al mando de Fujimori, miembros de las Fuerzas Armadas fueron cooptados por el poder político, desa-

rrollando una alianza perversa con autoridades civiles corruptas, y siendo parte de procesos de toma de decisiones que afectaban directamente la vida nacional, dirigiendo y ejecutando estrategias de seguridad interna que violaban derechos fundamentales de los ciudadanos y participando, de la mano de civiles, de actos colosales de corrupción.

Con la caída del gobierno fujimorista, el país entró en un periodo de reflexión crítica denominado “transición democrática” en el que se buscó transformar el poder y las estructuras políticas. Este periodo fue dirigido por el gobierno provisional del ex congresista Valentín Paniagua Corazao, un gobierno breve pero muy entusiasta que abrió algunas puertas para la reforma de ciertos sectores del Estado peruano (puertas que en muchos casos fueron cerradas nuevamente en las siguientes administraciones).

En líneas generales, este periodo estuvo caracterizado por un sentimiento colectivo de ilusión y expectativa por el término de una época oscura para la forma de hacer política en el Perú, y la posibilidad de realizar innovaciones importantes para la consolidación democrática. Según el estudio realizado por Ana María Tamayo y José Robles para la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)¹, entre las iniciativas que surgieron en este ambiente de algarabía democrática se encuentra el Informe Final de la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional y el Acuerdo Nacional. El primero fue instalado durante el gobierno de Paniagua, y el segundo durante el posterior gobierno de Alejandro Toledo.

En el caso del primero, el Ministerio de Justicia extiende esta iniciativa con miras a formular los lineamientos de una reforma de la constitución de acuerdo al nuevo tono democrático. El informe de la comisión establece que como parte de la necesidad de fortalecer las relaciones entre civiles y militares, se requiere involucrar a los últimos en el compromiso democrático que significa el ejercicio del voto, estrechando las débiles relaciones entre civiles y militares en el marco de un sistema político que garantiza la participación de todos los ciudadanos.

¹ El estudio conforma la publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE (2006) Participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los comicios del 9 de abril de 2006. Lima: ONPE.

En el caso del segundo, se trató más bien de un espacio político de consenso, conformado por diversos foros que abordaban temas sensibles en el contexto vigente por los representantes de los partidos políticos, las organizaciones nacionales de sociedad civil y el gobierno, para concertar lineamientos de políticas de Estado en ámbitos como la gobernabilidad, equidad y justicia social, competitividad, institucionalidad y ética pública. En el marco de los lineamientos establecidos se encontró el de la *Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia*, en el cual se incluye el acuerdo de las partes involucradas para posibilitar el ejercicio del voto a los militares.

Más adelante el poder legislativo se abocó a la revisión y reforma de los puntos de la Constitución Política del Perú que sirvieron de cimientos al periodo de desarreglos institucionales vividos durante el gobierno de Fujimori. La comisión del congreso encargada elaboró el proyecto de ley de reforma integral de la constitución política del Estado, en el cual se incluía la novedad del derecho al voto a los miembros de las fuerzas de seguridad: Fuerzas Armadas y Policía. En el mes de marzo del año 2005, se promulga la Ley N°28480 que señala que “los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional tienen derecho al voto y a la participación ciudadana, regulados por ley”². La norma específica que los militares están impedidos de postular a cargos de elección popular, participar en actividades partidarias, de proselitismo o manifestaciones mientras se encuentren en actividad.

Pocos meses después, fue promulgada la Ley N°28581, la cual establece la normatividad para la aplicación de la Ley N°28580 durante el proceso electoral del 6 de abril del 2006. Esta ley incluye disposiciones relacionadas con: el procedimiento de asignación de los grupos de votación de los nuevos electores militares y policías, su incorporación al padrón electoral y la asignación económica al Registro Único de Identidad y Estado Civil (RENIEC) para la realización de esta tarea; la derogación del artículo 299° de la Ley N°28859 que señalaba la conservación del quinto ejemplar del acta electoral por las Fuerzas Armadas o Policía Nacional y la asignación aleatoria de los electores militares y policías a los grupos

2 Ley N° 28480 que deroga el artículo 34 de la Constitución Política del Perú.

de votación ya existentes, bajo el criterio de lugar de domicilio consignado en el registro de electores al cierre del padrón electoral.

Los organismos electorales y las previsiones para el voto militar en las elecciones generales del 2006

Los organismos electorales en el Perú son los llamados a facilitar a los ciudadanos el ejercicio del sufragio durante el proceso electoral. Están a cargo de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto, fiel y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa (...), actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones³

Uno de estos organismos es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), encargado entre otras cosas, de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales del país y asegurar la confiabilidad de la información que resulta de la inscripción. El RENIEC es una pieza clave en el proceso electoral, en sus manos se encuentra la elaboración del padrón electoral que contiene los nombres y número de mesas de sufragio de todos los ciudadanos aptos para votar en el país, el cual hace entrega al Jurado Nacional de Elecciones (JNE)⁴, para que ésta la apruebe y a su vez, lo remita a la ONPE, donde se convertirá oficialmente en el padrón que se utilizará durante todo el proceso electoral.

En el mes de octubre del 2003, el RENIEC autorizó la inscripción de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP), en el registro único de identificación personal. Con la información brindada el mismo organismo electoral autorizó la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI) a estos ciudadanos. Este fue sin duda un acto de gran connotación simbólica que en su momento no

3 Artículo 176 y 177 de la Constitución Política del Perú.

4 El RENIEC hace entrega del padrón al JNE con 90 días de anticipación a la fecha de la jornada electoral.

fue percibido en su total dimensión, pues al entregar a los miembros de las Fuerzas Armadas el principal documento que acredita la pertenencia y ciudadanía de las personas en el Perú, se estaba tratando de demostrar que éstos tendrían el mismo status de ciudadanos que los civiles. Por otro lado, este documento constituye un instrumento para garantizar el derecho a una identidad nacional, un detalle importante en la medida en que a partir de entonces, podrían identificarse antes que como militares (con el “carnet” del instituto armado que muchos suelen utilizar tanto fuera como al interior de los cuarteles), como ciudadanos peruanos.

Al igual que con otros ciudadanos que adquieren el DNI al cumplir la mayoría de edad, éste fue entregado gratuitamente a los militares en servicio activo a partir del año 2003. La recolección de la información que consignaría el DNI tuvo un carácter particular en su caso. El RENIEC estableció mecanismos especiales de atención para procurar dar cobertura a toda la población militar. Entre los principales mecanismos destacan las jornadas de trabajo para la recolección de los datos personales en algunos cuarteles del país, la ampliación de la atención de las oficinas de RENIEC de 8 a 12 horas corridas, así como campañas de captura de datos coordinadas con las direcciones de personal de las tres fuerzas. Durante el año 2005, una vez implementada la normativa para permitir el voto a los militares, y como parte del proceso de inclusión de éstos en el padrón electoral, el RENIEC continuó con los esfuerzos de cobertura en la entrega del DNI a los miembros de las Fuerzas Armadas y así posibilitar el mayor número de militares participando del proceso electoral.

Cabe señalar que aunque la emisión del DNI a los miembros de la organización militar en el año 2003 constituyó un paso fundamental para el posterior reconocimiento de su derecho al sufragio, lo cierto es que la decisión de hacer entrega de estos documentos a los militares no fue tomada como parte de la planificación de una norma para incorporar éstos al proceso electoral en calidad de electores, pues se desconocía que un par de años después las leyes abrirían un espacio para el sufragio militar. Es decir, que hasta antes de promulgar la Ley N° 28581 en marzo del año 2005 no estaba previsto que el número de miembros de las Fuerzas Armadas que fueron registrados y a los cuales se les hizo entrega del DNI, serían ciudadanos habilitados para ejercer el sufragio en los comicios del

2006. Este será un detalle sobre el cual regresaremos en las siguientes páginas, pues cobrará especial importancia a la luz de algunos hallazgos relacionados con la participación electoral de los militares en estas elecciones.

Como se hizo mención en párrafos anteriores, el padrón electoral es confeccionado por el RENIEC y se construye con base en la información actualizada que éste recoge sobre los ciudadanos habilitados para ejercer el derecho al voto. Entre los datos más importantes que contiene el padrón, está el grupo y mesa de votación del elector, definidos con base en la información sobre el domicilio del ciudadano. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos de carrera militar resulta común que por las particularidades de su función, no exista una correspondencia entre el domicilio y el lugar en el que labora el militar. Desde este punto de partida, existió un primer obstáculo en lo que respecta a las posibilidades de un grupo de miembros de la organización militar para ejercer el derecho al sufragio, en la medida en que la información del padrón electoral no recoge a cabalidad la realidad de estos funcionarios de seguridad cuya labor en muchos casos, le impone el tener que residir en ciudades y poblados distintos a los de su domicilio. Este es un aspecto que deberemos retomar al momento de evaluar los niveles de participación electoral de los militares, analizando si efectivamente éstos pudieron hacer efectivo el derecho al voto.

Una vez que se incluyó en el cuerpo electoral a los miembros de las Fuerzas Armadas, el RENIEC hizo entrega al JNE del padrón con los electores hábiles actualizado al 10 de diciembre del 2005, fecha en que la disposición del cierre del padrón electoral fue publicada en el diario oficial. (ONPE, 2006: 30). Luego se declaró cerrado el listado de ciudadanos electores, sus grupos y mesas de votación para el proceso electoral 2006. Sin embargo un hecho que parece no haber sido tomado en cuenta por ninguno de los organismos electorales, así como por el Ministerio de Defensa, es que al momento de cerrar el padrón, existió un grupo de militares cuya información no se encontraba actualizada por RENIEC debido a los cambios de colocación que disponen los institutos armados al iniciar cada nuevo año, lo cual devino en el establecimiento de un domicilio distinto al consignado en el padrón. De esa manera, el domicilio que inicialmente había sido tomado como referente para designar un

grupo y mesa de votación, en ciertos casos resultó no ser el lugar de residencia vigente del militar al momento de las elecciones. Este hecho se habría constituido en otro obstáculo para que un grupo de militares ejercieran el sufragio. Una vez que el JNE aprobó el uso del padrón electoral que incluía a los nuevos electores militares, éste fue enviado a la ONPE el 19 de enero del 2006.

Entre las previsiones que tomaron los organismos electorales, se encuentran las medidas para normar el ejercicio del derecho al sufragio por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas (así como de la PNP). De esta manera, el JNE elaboró un reglamento para regular el ejercicio al voto militar y policial⁵. El reglamento regula aspectos básicos como que los miembros de las Fuerzas Armadas ejercerían el derecho al voto de acuerdo con el grupo de votación asignado por el RENIEC y el cual figura en el DNI, señalando además que éstos podrán hacerlo portando el uniforme de la institución, pero no podrán portar armas al momento de sufragar, motivo por lo cual los presidentes de mesa deberán darles las facilidades del caso. Al mismo tiempo, esta regulación exime a estos nuevos electores de ser considerados en el sorteo de miembros de mesa, y señala que los militares están imposibilitados de ejercer el derecho al sufragio pasivo, restringidos de constituirse como personeros de organizaciones políticas, de realizar proselitismo o actividades partidarias dentro de los cuarteles y dependencias institucionales de las Fuerzas Armadas, así como de realizar propaganda electoral. Finalmente, el JNE consideró que debido a que cabía la posibilidad de que algunos militares no pudieran ejercer el voto por estar desempeñando funciones de seguridad, procedería una dispensa por omisión al sufragio en caso que estos ciudadanos no puedan sufragar por encontrarse en servicio. Para dicho efecto, se señala que cada instituto deberá remitir la lista de omisos al JNE luego de las elecciones.

Esta última constituye una medida que aunque buscaba considerar las dificultades del doble rol que tocaba desempeñar a los efectivos de las Fuerzas Armadas, la de proteger los centros de votación como funcionarios del Estado para la seguridad y la de sufragar como otros ciudadanos, también pudo haber jugado en contra de la necesidad de incluirlos en el pro-

ceso electoral, pues en última instancia, respaldaba la posibilidad de que algunos jefes de comando no prestaran las facilidades necesarias para que sus efectivos a cargo ejercieran el voto el día de las elecciones, ya que en cualquier caso, podían presentarlos como omisos por servicio ante el JNE.

Por otro lado, tomando en cuenta que por primera vez en este proceso electoral, los militares tenían a su cargo una doble labor, la ONPE decidió establecer disposiciones para pautar el voto de los miembros de las Fuerzas Armadas –y de la PNP– que se encontrarían en servicio el día de las elecciones. Fueron regulados cuatro aspectos fundamentales en el ejercicio del voto militar (y policial)⁶. El primero de ellos supone que los militares fueran excluidos del sorteo de mesas de sufragio, y que para ello el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el caso de los militares (y la Dirección General de la PNP en el caso de los policías), deberían remitir a la ONPE la información actualizada de sus miembros. El segundo aspecto regulado es la disposición de afiches o carteles de difusión que orienten a los electores miembros de las Fuerzas Armadas (y de la PNP) en los centros de votación. El tercer aspecto que incluye esta normativa, es que los militares (y policías) tendrían derecho al voto rápido, y en ese sentido, no estarían obligados a esperar en una fila su turno de votación según orden de llegada, sino que podrían ingresar directamente al ambiente donde se encuentra la mesa de sufragio. La última disposición de esta normativa señala que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (y la Dirección General del PNP) deberán prestar facilidades que garanticen el libre ejercicio al sufragio de los electores militares (y policiales) a través de mecanismos de relevo del servicio asignado, establecimiento de los responsables de la custodia de armas.

Finalmente, es importante señalar en este recuento del proceso preparatorio para la participación de los miembros de las organizaciones militares en el sufragio, que tanto la ONPE como el JNE desarrollaron capacitaciones para estos nuevos electores.

5 Resolución N°317-2005-JNE publicada en octubre del 2005.

6 Resolución Jefatural N°036-2006-J/ONPE publicada el 8 de febrero del 2006.

El Ministerio de Defensa y sus provisiones para la participación electoral de las Fuerzas Armadas en las elecciones generales del 2006

Durante los preparativos para el desempeño de las Fuerzas Armadas durante la jornada electoral, el Ministerio de Defensa tuvo un papel clave en tanto órgano encargado de las políticas del sector. Como parte de sus competencias este ministerio tuvo a su cargo garantizar el servicio que tradicionalmente los miembros de la organización militar ofrecen a la ONPE para brindar seguridad a los locales de votación a nivel nacional y también, garantizar las facilidades necesarias para la participación de los militares como electores. Tal como señalan Tamayo y Robles, en lo relativo al proceso electoral el Ministerio de Defensa peruano se desempeñó a través de su Vice-ministerio de Asuntos Logísticos y de Personal, a cargo del diseño y emisión de directivas relacionadas con el ejercicio efectivo del derecho al voto del personal del sector (civil y militar); la Dirección General de Política y Estrategia, a cargo de la difusión del ejercicio del voto para el personal militar y; el Comando Conjunto, al mando de la planificación de la participación del personal militar en la seguridad del proceso electoral (ONPE, 2006).

Sin embargo, pese a contar con una clara asignación de competencias al interior del sector defensa, existió un escaso nivel de coordinación entre éste y los organismos electorales para garantizar que militares pudieran ejercer el derecho al voto. Un aspecto fundamental en ese sentido fue la coordinación interinstitucional entre organismos militares y las direcciones respectivas del sector. Entre los escasos espacios de coordinación interinstitucional, resalta la participación de un representante del Ministerio de Defensa y otro del Comando Conjunto en una de las sesiones del Comité de Coordinación Electoral, una instancia de coordinación de alto nivel para el proceso electoral 2006 conformada por organismos electorales. Esta única oportunidad en que se habrían encontrado altos representantes del sector defensa y de los organismos electorales, estuvo dedicada a tratar los aspectos operativos que las Fuerzas Armadas efectuarían en la jornada electoral del 6 de abril del 2006 para cumplir con el mencionado rol de seguridad (ONPE, 2006). Incluso en éste espacio se habría privilegiado las coordinaciones para garantizar el rol institucional de protección asignado

a las fuerzas armadas y no así para el rol individual de electores de sus miembros.

Frente a la participación electoral y como funcionarios de seguridad de los miembros de la organización militar en las elecciones del 2006 y el desempeño del Ministerio de Defensa en este escenario, otro aspecto a tomar en cuenta son las dos normativas que éste emitió previamente.

La primera directiva⁷ reguló cual debía ser el comportamiento de los miembros de los electores militares durante las elecciones, y entre las disposiciones dirigidas a sus órganos internos, encargó al Viceministerio de Asuntos Logísticos y de Personal, el establecimiento de todas las medidas y normas pertinentes para garantizar el ejercicio efectivo del voto militar. Al mismo tiempo, encargó al Comando Conjunto –encargado de dirigir los aspectos operativos relacionados con el rol de seguridad de los efectivos en los centros de votación a nivel nacional– que incluya entre sus coordinaciones aspectos relacionados al voto militar, aunque sin ahondar en los medios para hacerlo y sobre todo, sin aseverar de modo alguno, que el voto como derecho ciudadano tendría prioridad frente al deber institucional de proveer seguridad.

La segunda directiva⁸, se encarga de afirmar la neutralidad y transparencia de los funcionarios del sector durante el proceso electoral, y dispone que todos sus funcionarios y empleados públicos mantengan total neutralidad ya que es lo más acorde con la obligación que tienen de velar por la normalidad del proceso electoral.

La actuación del sector defensa en el periodo previo a los comicios del 6 de abril del 2006, parece indicar que aunque existió interés en hacer partícipes del proceso electoral a los miembros de las fuerzas armadas, los órganos del sector no realizaron las coordinaciones internas e interinstitucionales necesarias. Con todo, el desempeño del sector apunta a que éste estuvo orientado a dar prioridad al rol de provisión de seguridad por encima del rol de ciudadano elector.

7 Directiva N°021/VALP/B del 1 de diciembre del año 2005.

8 Directiva N°002/VALP/B/01 de enero del año 2006.

La participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas en las elecciones del 6 de abril del 2006

Luego de haber revisado el proceso preparatorio a la jornada electoral 2006 en la cual miembros de la organización militar se desempeñarían en los roles de proveedores de seguridad y de electores, ahora nos interesa enfocarnos en su desenvolvimiento en el último, en tanto el efectivo ejercicio del sufragio por parte de los militares podría haber supuesto la inclusión del militar como ciudadano, un paso hacia delante en la eliminación de brechas entre civiles militares, la supresión de restricciones excluyentes para los ciudadanos militares y en última instancia, el fortalecimiento de las estructuras democráticas.

Comportamiento de los electores militares durante la jornada electoral

Un aspecto relevante para el análisis de la participación electoral de militares en el proceso electoral 2006, es el proceder o comportamiento de estos nuevos electores durante el día de los comicios. Como parte de la observación de la jornada electoral del 6 de abril del 2006, el estudio de Tamayo y Robles para ONPE demuestra que en líneas generales, no se identificaron problemas sustanciales para el ejercicio del voto de aquellos militares que se acercaron a los centros de votación. Por un lado, los miembros de mesa estaban informados del voto militar y de la modalidad del voto rápido, encontrándose preparados para atender a estos nuevos electores. Por otro lado, los militares conocían esta modalidad que les permitía sufragar con mayor rapidez que a los civiles, pese a ello, la mayoría optó por esperar su turno de llegada en la fila de electores de cada mesa de votación (ONPE, 2006:83). Consideramos que éste resulta ser un detalle importante a recoger en cuanto al desempeño en el rol de electores de los militares en los comicios, pues tal como señalan Tamayo y Robles, demuestra el interés por ejercer el nuevo papel en iguales condiciones que el resto de ciudadanos y sin el uso de privilegios o prerrogativas.

Población electoral militar

Un dato importante a reconocer como parte del desempeño de los militares en el proceso electoral 2006, es el de la población electoral militar, entendida como el número de ciudadanos militares inscritos en el padrón electoral. Es decir, se trata del número de efectivos cuyos datos fueron registrados por RENIEC y los demás organismos electorales, adquirieron el DNI y se encontraban aptos para participar de estos comicios.

A continuación presentamos una tabla con la población electoral militar de las elecciones del 2006 según tipo de fuerza:

Tipo de fuerza	Efectivos inscritos en el padrón electoral
Ejército	19.883
Marina de Guerra	20.500
Fuerza Aérea	9.995
Total	50.378

Fuente: Elaboración propia en base a información de ONPE.

Tal como se observa, el número de efectivos con DNI y aptos para ejercer el sufragio en los comicios del 2006 fue de 19883 en el Ejército, 20500 en la Marina de Guerra y 9995 en la Fuerza Aérea. Llama la atención sin embargo, que el número de electores hábiles en el Ejército sea menor que en la Marina de Guerra, tomando en cuenta que el número de efectivos en esta institución es bastante mayor que en la Marina de Guerra. Este será un detalle que analizaremos en las siguientes páginas.

Participación electoral militar

Otro aspecto fundamental para evaluar el desempeño por parte de los militares en el proceso electoral 2006, es el de la participación electoral. Para

ello, la participación electoral está definida como el número total de ciudadanos que emitieron su voto. Para evaluar este aspecto contamos con cifras en relación al número de electores que hicieron efectivo el sufragio en las elecciones del 6 de abril del 2006 tal como lo muestra la siguiente tabla.

Tabla No. 2 Participación Electoral Militar Elecciones 2006			
Tipo de fuerza	Efectivos inscritos en el padrón electoral electoral	Efectivos que sufragaron	% Efectivos que sufragaron
Ejército	19.883	8.997	45.25
Marina de Guerra	20.500	16.039	78.24
Fuerza Aérea	9.995	6.930	69.33
Total	50.378	31.966	63.45

Fuente: Elaboración propia en base a información de ONPE

En el Ejército el número de electores que hicieron efectivo el voto fue de 8997, quienes representan el 45% de los efectivos de esta fuerza incluidos en el padrón electoral; mientras en la Marina de Guerra, el número de votantes fue de 16039, representando el 78% de los efectivos de este instituto armado incluidos en el padrón electoral. Finalmente, fueron 6930, los votantes de la Fuerza Aérea, los cuales representan el 69% del total de electores hábiles de esta fuerza incluidos en el padrón. Llama la atención que la proporción de electores del Ejército que ejercieron el sufragio sea tan baja, menos de la mitad de los electores hábiles de este instituto armado que figuran el padrón electoral. Esto quiere decir que aproximadamente uno de cada dos miembros del Ejército en capacidad de sufragar, no lo habría hecho.

Asimismo, en líneas generales el nivel de participación electoral de los miembros de las tres fuerzas es bajo, sólo el 63% de los efectivos en capacidad de ejercer el sufragio acudió a las urnas.

Hasta aquí, observamos que los comicios del 2006 no llegaron a configurarse como una primera experiencia de sufragio para un buen número de los efectivos en condición de votar en la organización militar. Por

supuesto, estos son datos que generan preocupación sobre el alcance de la iniciativa del voto militar en el contexto democrático peruano, frente a lo cual es necesario plantear explicaciones.

El conflicto de roles. Una primera explicación para los bajos niveles de participación de los militares en las elecciones del 6 de abril del 2006

La obstrucción recíproca de roles constituiría una primera explicación para los bajos niveles de participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas en estas elecciones. Tal como se ha venido insinuando desde páginas anteriores, al traer consigo la novedad de la participación electoral militar, el proceso electoral del año 2006 ponía en conflicto dos responsabilidades o roles para los miembros de las Fuerzas Armadas. La primera responsabilidad fue la tradicional, aquella en la cual de manera institucional los miembros de las Fuerzas Armadas están comprometidos con la protección de los locales de votación y la seguridad del proceso. La segunda responsabilidad fue asignada a los militares de manera individual, como aquella en la cual tenían ahora la capacidad de elegir autoridades políticas tal como otros ciudadanos.

En el marco de esta primera explicación a los bajos niveles de participación electoral de los militares se plantea la existencia de un conflicto entre ambos roles, el institucional y el individual, el deber y el derecho de los miembros de la organización militar. Y es que debido a los aspectos técnico-operativos que supone cumplir con el primero de sus roles, esto es, movilizarse a zonas alejadas de la circunscripción electoral del militar, para ciertos militares resultó imposible hacer efectivo el segundo.

Por otro lado, la preeminencia que el sector defensa dio desde un inicio al papel de la seguridad por encima del papel de ciudadano elector fue un elemento que jugó en contra del voto militar, pues debilitó su importancia en un contexto democrático que exige la disminución de restricciones e impedimentos en la participación política de los ciudadanos. De esta manera, durante la jornada del 6 de abril del 2006 en algunos casos los militares que debían acudir a las urnas se encontraron con que también debían responsabilizarse de vigilar la seguridad de los centros de vo-

tación, iniciando su despliegue en el territorio nacional a partir del 30 de marzo de acuerdo a lo planificado por el Comando Conjunto y los comandos militares. Además de considerar que la presencia del personal militar de las tres fuerzas no se da por igual en todas las regiones del país, es importante reconocer que las necesidades de seguridad durante la jornada electoral pueden variar notablemente de una región a otra, tómesese en cuenta por ejemplo, las zonas declaradas en estado de emergencia.

Para vislumbrar las dificultades presentadas a los efectivos de las Fuerzas Armadas durante las elecciones de acuerdo a las exigencias de seguridad durante los comicios y la manera en que éstas están distribuidas en el territorio nacional, se presenta la tabla N°3 que consigna las jurisdicciones geográficas –denominadas regiones militares en el caso del Ejército, zonas navales en el caso de la Marina de Guerra y regiones aéreas en el caso de la Fuerza Aérea– en las cuales las tres fuerzas se encuentran presentes en el país.

Tabla No. 3 - Distribución de las regiones militares, zonas navales o regiones aéreas según instituto armado

Ejército		Marina			Fuerza Aérea
Región Militar	Regiones Político Administrativos	Zona Naval	Regiones Político Administrativos	Región Aérea	Regiones Político Administrativos
Región Norte	Tumbes, Piura, Lambayeque, Libertad, Amazonas, Cajamarca	La Primera Zona Naval	Tumbes, Piura, Lambayeque, Libertad, Cajamarca	La Primera región	Tumbes, Piura, Lambayeque, Amazonas,
Región Centro	Ancash, Lima - Callao, Ica, Huanuco, Ucayali Pasco, Junín, Huancavelica Ayacucho, San Martín	Segunda Zona Naval	Ancash, Lima - Callao, Ica, Huanuco, Junín	Segunda región	Ancash, Lima - Callao, Ica, Huanuco Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho
Región Sur	Arequipa, Moquegua, Tacna, Apurímac, Cusco, Puno y Madre de Dios	Tercera Zona Naval	Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno	Tercera región	Arequipa, Moquegua, Tacna, Madre de Dios, Cusco, Puno
Región Oriente	Loreto	Cuarta Zona Naval	Uyacali, Madre de Dios, Cusco, Apurímac y la provincia de Uyacali de la región Huánuco	Cuarta región	Uyacali
		Quinta Zona Naval	Loreto	Quinta Región	Loreto

Fuente: Elaboración propia.

Tal como señala la tabla N°3, los recursos de las tres fuerzas se reparten en regiones o zonas militares. En el caso del Ejército, éste cuenta con 4 regiones militares: la región norte, con sede principal en Piura; la región centro, con sede principal en Lima; la región sur, con sede principal en Arequipa y la región oriente, con sede principal en Iquitos. En el caso de la Marina de Guerra, ésta cuenta con 5 zonas navales, la primera zona naval tiene sede en Piura; la segunda zona naval, en Lima; la tercera zona naval, en Arequipa; la cuarta, en Pucallpa y la quinta, en Iquitos. Finalmente, en el caso de la Fuerza Aérea, al igual que en la Marina, ésta cuenta con 5 regiones aéreas. La primera región aérea tiene sede en Piura, la segunda, en Lima; la tercera, en Arequipa; la cuarta, en Pucallpa; y la quinta en Iquitos. Asimismo, a continuación la tabla N°4 contiene el detalle sobre la distribución de los nuevos electores militares según departamento e instituto armado.

Regiones	Total Ciudadanos inscritos en el padrón electoral	Total Efectivos inscritos en el padrón electoral	Efectivos inscritos en el padrón electoral			% Efectivos Inscritos en el padrón electoral
			Ejército	Fuerza Aérea	Marina de Guerra	
Amazonas	179331	300	290	7	3	0.61
Ancash	611881	345	116	17	112	0.70
Apurímac	195954	65	60	2	3	0.13
Arequipa	770535	2120	1210	673	237	4.29
Ayacucho	306662	156	146	7	3	0.32
Cajamarca	721239	210	189	18	3	0.42
Cusco	643629	511	491	15	5	1.03
Huancavelica	203844	31	24	1	6	0.06
Huánuco	354416	85	63	10	15	0.17
Ica	451197	581	166	239	176	1.18
Junín	701190	750	606	80	64	1.52
La Libertad	942656	574	491	20	63	1.16
Lambayeque	676735	1328	757	511	60	2.69
Lima	5605218	32896	11669	6780	14447	66.55
Loreto	416419	1358	313	252	793	2.75
Madre de Dios	47742	59	28	9	22	0.12
Moquegua	99962	385	228	1	45	0.78
Pasco	135670	21	12	5	4	0.04
Piura	914912	1860	785	782	293	3.76
Puno	674865	739	655	14	70	1.49
San Martín	357124	391	237	145	9	0.79
Tacna	172427	406	321	83	2	0.82
Tumbes	110335	506	327	6	173	1.02
Callao	541730	3542	529	274	3739	7.17
Ucayali	201342	213	45	41	127	0.43
TOTAL %	100%	0.31	40.19	20.21	41.42	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a información de ONPE.

Tal como se observa en la tabla, son 25 las regiones del Perú donde se encuentran distribuidos los efectivos de las Fuerzas Armadas según el lugar de residencia señalado al momento de inscribirse en las oficinas del RENIEC. Gracias a la información consignada en la tabla se observa con claridad el alto nivel de concentración de miembros de las Fuerzas Armadas en ciertas regiones del país, aspecto que contradice la demanda de seguridad durante los comicios en todas las regiones a nivel nacional. Existen regiones que registran un alto número de militares en relación a otros que registran un escaso número. En el caso de la región Lima, 32896 militares, quienes representan el 66% del total de electores militares, se registraron como ciudadanos con residencia en esta ciudad, por lo cual en los comicios del 6 de abril del 2006, deberían haber ejercido su voto en esta circunscripción. En el caso de la región Madre de Dios, sólo 59 efectivos, quienes representan el 0,12% del total de electores militares, se registraron como ciudadanos residentes en esta circunscripción. Ello supone que si estos efectivos estaban interesados en hacer efectivo el sufragio, tendrían que hacerlo en esta misma región.

Este primer vistazo a la distribución de los miembros de la organización militar según región, confirma que existió un primer gran problema para hacer efectivo el derecho y deber del sufragio adquirido por los militares a partir de las elecciones del 2006. Los desplazamientos que exige el rol tradicional de protección de los centros de votación, suponen que un buen número de efectivos no se encontrarán en la ciudad o localidad que corresponde con el centro y mesa de votación asignado.

El mismo problema se presenta si tomamos en cuenta que el cierre del padrón electoral que comprende la circunscripción electoral, el local y mesa de votación del ciudadano elector, no incluiría cambios posteriores de colocación para los efectivos que los alejarían de su lugar de domicilio habitual. Tómese en cuenta que el padrón electoral fue cerrado en fecha 10 de diciembre del 2005 y que los cambios de colocación suelen realizarse aproximadamente en el mes de enero de cada año.

A manera referencial de la magnitud del problema que representa el traslado de miembros de las fuerzas armadas en servicio durante el proceso electoral fuera de su circunscripción electoral, la tabla N°5 presenta el

número de efectivos cambiados de colocación en el año 2006 en la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea.

Tipo de Fuerza	Efectivos
Marina de Guerra	18142
Fuerza Aérea	1972

Fuente: Elaboración propia en base a ONPE

Tal como se observa, el número de efectivos cambiados de colocación durante el año 2006, alcanza a los 18142 en la Marina de Guerra y los 1972 en la Fuerza Aérea. Lamentablemente no contamos con cifras del Ejército. Dado que las modificaciones en la dirección de estos efectivos no habrían sido incluidas en el padrón electoral, existe la posibilidad que al menos una parte de los efectivos podría haberse visto imposibilitada de ejercer su voto el día de las elecciones debido a distancias considerables entre el centro de votación asignado y el nuevo lugar de residencia.

La apatía electoral. Una segunda explicación para los bajos niveles de participación electoral de los militares en las elecciones del 6 de abril del 2006

Pese a la coherencia del argumento esgrimido en las páginas anteriores, existe un detalle sobre el cual es conveniente detenernos a la hora de analizar el desempeño de los miembros de las Fuerzas Armadas en materia de participación electoral en los comicios del 6 de abril del 2006, y éste es que el número de electores hábiles militares –entendidos como los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y en condiciones de votar– difiere notablemente del número de total de efectivos.

Tipo de fuerza	Total Efectivos	% Efectivos	Efectivos inscritos en el padrón electoral	% efectivos inscritos en el padrón electoral
Ejército	74000	65.02	19883	39.47
Marina de Guerra	22910	20.13	20500	40.69
Fuerza Aérea	16900	14.95	9995	19.84
Total	113810	100.00	50.378	100.00

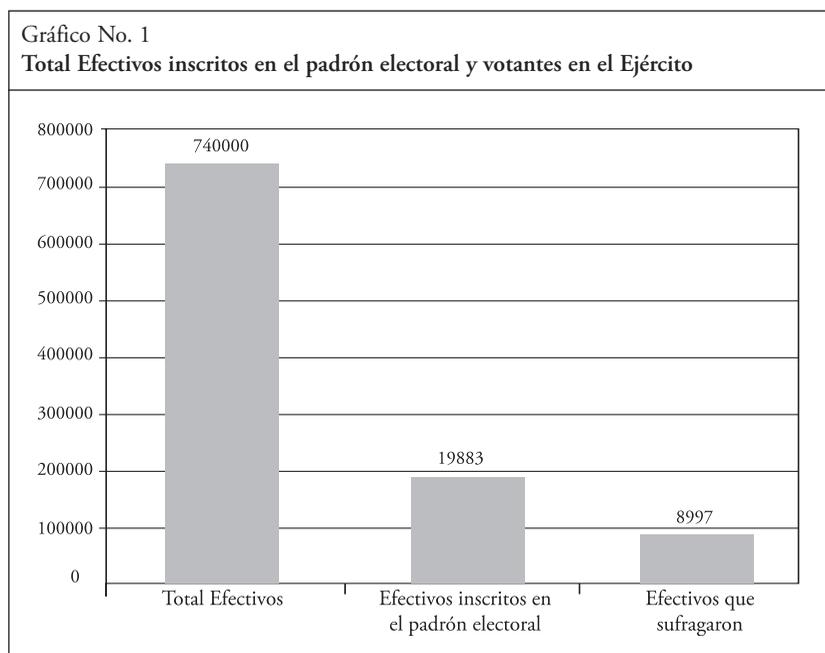
Fuente: Elaboración propia en base a información de Donadio, Marcela – Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL) y ONPE.

Tal como señala la información contenida en la Tabla N°4, el número de miembros de las Fuerzas Armadas contrasta abismalmente con el número de electores hábiles registrado por los organismos electorales. Mientras los efectivos de las Fuerzas Armadas suman en total 113810, según los datos proporcionados por Marcela Donadio en el Atlas comparativo de la Defensa en América Latina (Donadio, 2007: 267); el número de electores militares hábiles o inscritos en el padrón para los comicios del 6 de abril del 2006 es de 50378. En otras palabras, poco más de la mitad del total de los efectivos de la organización militar no estuvo en ningún momento incluido en el proceso electoral.

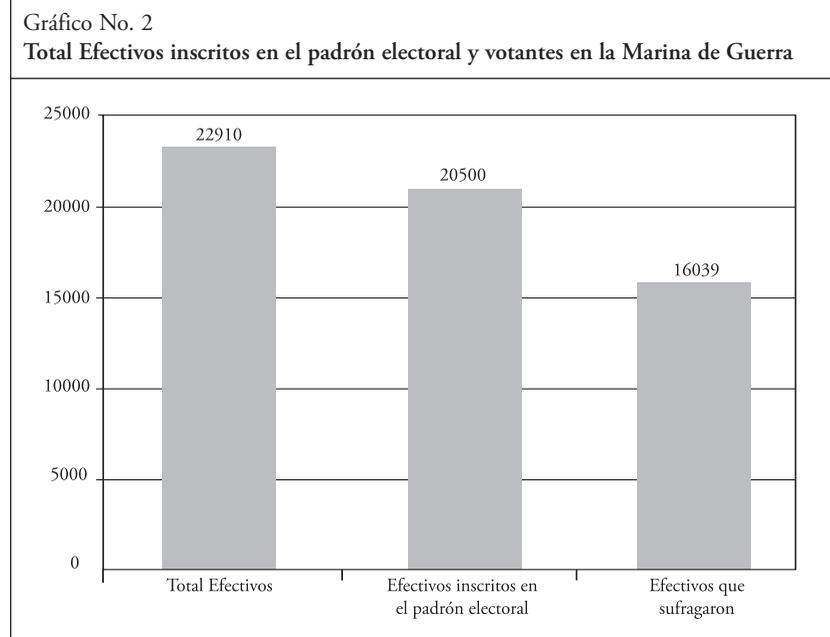
Por supuesto también el número de efectivos del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea difiere notablemente del número de inscritos en el padrón electoral. Ello explica por que las cifras de inscritos en el padrón electoral según el instituto armado, indicaban un número de electores hábiles del Ejército menor a los de la Marina de Guerra, hecho que resultaba inverosímil tratándose de un instituto que cuenta en la práctica con mucho mayor personal que cualquiera de las fuerzas. La distribución porcentual de los efectivos según el instituto armado, muestra a los miembros del Ejército representando el 65,02% del total de efectivos de las Fuerzas Armadas; a los miembros de la Marina de Guerra representando el 20,13% y a los miembros de la Fuerza Aérea representando al 14.85%.

Para poder acercarnos mejor a las dimensiones de la participación electoral de los militares en relación al total de efectivos y la población elec-

toral militar, en los siguientes gráficos presentamos un vistazo comparativo sobre el total de efectivos, los inscritos en el padrón electoral y los votantes según tipo de fuerza:

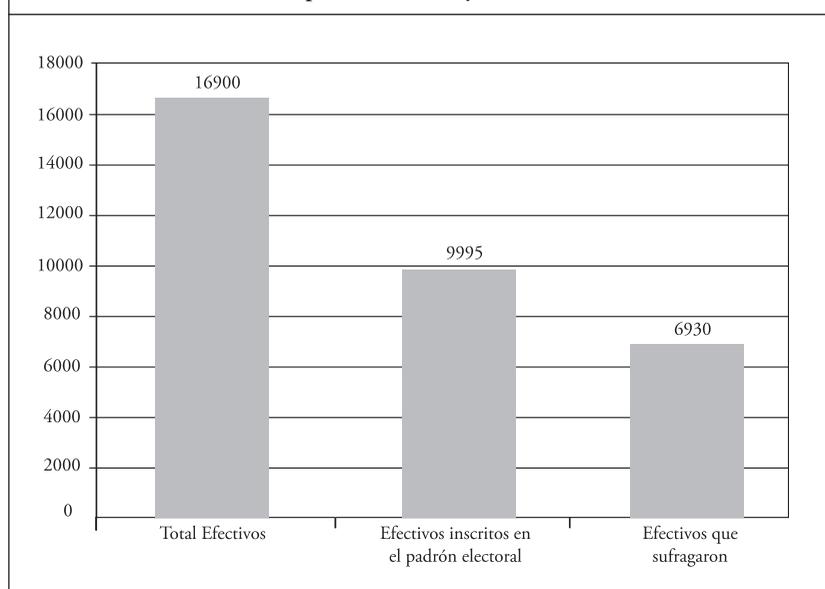


El caso más contundente en que se observa el contraste de cifras es el del Ejército. Según Donadio, existe un total de 74000 efectivos en esta fuerza (Donadio, 2007: 267) mientras ONPE registra 19883 efectivos inscritos en el padrón electoral y 8997 efectivos que sufragaron en los comicios del 6 de abril del 2006. Como se observa el número de militares que ejercieron el voto es minúsculo frente al número total.



En el caso de la Marina de Guerra, este contraste entre las cifras de la población militar, la población militar electoral, y la participación electoral es bastante menor que en el caso del Ejército, aunque todavía considerable. Mientras el número total de militares que tiene este instituto armado según Donadio alcanzan a los 22910 efectivos (Donadio, 2007) el de los efectivos inscritos en el padrón electoral es de 20500 y el de los efectivos que ejercieron su voto en los comicios es de 16039. Estos datos demuestran que en el caso de la Marina de Guerra el nivel de inclusión de los militares en el proceso electoral para el proceso electoral 2006 resultó siendo considerable.

Gráfico 3
Total Efectivos inscritos en el padrón electoral y votantes en la Fuerza Aérea



En el caso de la Fuerza Aérea, el contraste entre las cifras de la población militar, población militar electoral y participación electoral, es bastante menor que en el caso del Ejército pero mayor que en el caso de la Marina de Guerra. Según Donadio, este instituto armado cuenta con un total de 16900 efectivos (Donadio, 2007). Asimismo según la ONPE, 9995 efectivos de esta fuerza se encontraban inscritos en el padrón electoral y 6930 ejercieron su voto en los comicios del 06 de abril del 2006. De esta manera, en el caso de la Fuerza Aérea se presentó un bajo nivel de inclusión de los militares en el proceso electoral para el proceso electoral 2006 en relación al número total de efectivos que debieron participar de la jornada como otros ciudadanos.

Estas cifras muestran que más de la mitad de los miembros de las fuerzas armadas no se inscribió ante el RENIEC y no cuenta con un DNI, no habiendo sido incluidos en el padrón electoral. Además un considerable número de los inscritos en el padrón electoral no acudió a las urnas

Ante este hallazgo, se observa que el análisis sobre los bajos niveles de participación electoral de los militares en los comicios del 6 de abril del 2006, también deberá considerar a ese gran grupo, más de la mitad del total de los miembros de la organización militar, que nunca inició las gestiones respectivas para adquirir el documento de identidad y estar en capacidad de ejercer el nuevo derecho. La hipótesis o explicación de conflicto entre el rol institucional de protector y el rol individual de elector de los militares no alcanza para explicar lo sucedido en esta primera experiencia de participación electoral, en la cual no sólo un 37% de los electores militares hábiles para votar no ejercieron el sufragio, sino que un 56% del total de efectivos de las fuerzas armadas se mantuvo al margen del proceso.

De esta manera, las dimensiones de la problemática de participación electoral de las Fuerzas Armadas en las últimas elecciones son más complejas de lo que imaginábamos. No sólo comprenden obstáculos relacionados con la escasa coordinación entre organismos electorales y el sector defensa o la insuficiente importancia que se dio al rol de electores de los militares frente a la responsabilidad de brindar seguridad, sino que también involucran aspectos menos objetivos relacionados con las valoraciones y actitudes de los militares frente al proceso electoral y el proceso de identificación y entrega de DNI iniciado en el año 2003 por el organismo competente.

Conclusiones

La iniciativa del voto militar en el Perú surgió en plena “transición democrática”, un periodo de algarabía política en que se contempló que era posible y necesario comprometer a la población militar con un renovado contexto político, en el cual el proceso electoral resulta un basamento principal. Sin embargo, las aspiraciones democráticas plasmadas en las reformas para la participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas no resultaron ser lo que esperábamos.

El análisis del proceso preparatorio a la jornada electoral y los niveles de participación de los miembros de las fuerzas armadas durante el día de

los comicios, demuestran que esta iniciativa todavía se encuentra lejos de sus fines de inclusión y equidad. Las elecciones generales del 2006 en el Perú exhiben al fin y al cabo, una escasa inserción de los militares en el juego democrático. No sólo un 37% de militares en capacidad de votar no logró ejercer el nuevo derecho (y deber) adquirido, lo que es peor aún, un 56%, más de la mitad del total de efectivos de las fuerzas armadas –en su mayoría efectivos del Ejército–, no se encontraba desde un principio incorporado en este proceso como electores.

En un lado de esta problemática, las complejidades propias de la distribución de los efectivos a nivel nacional para el cumplimiento del rol de seguridad y el de sufragio, una escasa voluntad política del sector para dar prioridad al voto militar y una exigua coordinación interinstitucional entre organismos electorales y el sector defensa para prever los obstáculos y brindar mayores facilidades a los nuevos electores, fueron aspectos que obstaculizaron el ejercicio del voto por parte de los miembros de la organización militar. Asimismo, el hecho que el JNE dispusiera con anticipación a los comicios que existiera una dispensa por omisión al sufragio para los militares en servicio el día de las elecciones, pudo servir de incentivo para que los jefes de comando y también los efectivos a su cargo asumieran que el voto militar constituía una acción completamente prescindible, pues al fin y al cabo, de no participar serían dispensados.

Sin embargo en otro lado, las coordinaciones entre los organismos electorales y el Ministerio de Defensa no fueron suficientes como para responder ante la aparente apatía o desidia de un gran número de miembros de los institutos armados para adquirir el DNI, haciendo posible con ello, su inclusión en el proceso electoral y también, desde un punto de vista simbólico, su incorporación a la ciudadanía peruana.

Con todo, este breve repaso a la experiencia electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas en los comicios del 6 de abril del 2006, demuestra que una reforma no hace un cambio por sí misma y que nuestra ingenuidad en muchos casos no nos permite distinguir que el impacto de una norma y sus reglamentos estará condicionado a la apertura o flexibilidad de las estructuras políticas, sociales y culturales a las que ésta se dirige. En el caso de los miembros de los institutos armados, tal parece que en el afán por relieves el carácter individual de estos funcionarios de seguridad, olvi-

damos que éste se encuentra entrelazado con una cultura militar que tradicionalmente los ha alejado de la civilidad y sus prácticas políticas. Posiblemente, el voto no representa un acto con sentido práctico para los miembros de la organización militar en el Perú, acostumbrada a hacer valer su posición ideológica y política a través de canales no convencionales.

Bibliografía

- Aljovín de Losada, Cristóbal y Sinesio López (2005) *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: IEP.
- Donadio, Marcela (2006, 2007) *Atlas comparativo de la defensa en América Latina*. Buenos Aires.
- Guerra Martinière, Margarita (2003). Del Voto Militar. *Elecciones*, año 2. Nº117. pp. 117-139.
- Koonings, Kees y Dirk Kruijt (2003) *Ejércitos políticos: las fuerzas armadas y la construcción de la nación en la era de la democracia*. Lima: IEP.
- Nohlen, Dieter; Picado, Sonia y Daniel Zovatto, comps. (1998) *Tratado de derecho electoral y comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE (2006) Participación electoral de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en los comicios del 9 de abril de 2006. Lima: ONPE.
- Palma, Hugo y Alejandro San Martín (2006) *Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en el Perú. Una visión para el siglo XXI*. Lima: CEPEI
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1994) *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (2005) *Representación política: las reglas también cuentan. Sistemas electorales y partidos políticos*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, PUCP.

Portales web consultados:

<http://www.congreso.gob.pe>

<http://www.jne.gob.pe>

<http://www.onpe.gob.pe>

<http://www.ejercito.mil.pe>

<http://www.marina.mil.pe>

<http://www.fap.mil.pe>

Impacto de los procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres

Luz Piedad Caicedo*

Introducción

La pregunta sobre el impacto de un proceso de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) en la vida y seguridad de las mujeres surgió del planteamiento que las mujeres activistas colombianas –sobre todo aquellas que se reconocen como feministas– han hecho en torno a lo que significaría la paz –o el cese de la guerra– para las mujeres: muy poco. El respeto a sus vidas e integridad física, dada la alta ocurrencia de violencia intrafamiliar (que incluye golpes, torturas y violencia sexual, entre otras) y la violencia sexual perpetrada contra las mujeres, en otros ámbitos distintos al familiar, ocurre en espacios ajenos o distintos a la guerra. También influyeron, en la pregunta sobre qué podría estar pasando con las mujeres en las zonas a las que estaban llegando hombres formados para la guerra y uso de prácticas violatorias de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, las denuncias de organizaciones de mujeres (como la Mesa de trabajo: Mujer y conflicto armado y la Iniciativa de Mujeres por la Paz –IMP–) sobre la violencia intrafamiliar y del aumento de la prostitución y de la trata de niñas en estas zonas.

Esos planteamientos y la evidencia fáctica fueron los motores iniciales de la investigación. El reto consistía en cómo aportar en la denuncia de

* Corporación Humanas.

las violencias perpetradas contra las mujeres y comprender mejor qué factores eran los que hacían cimiento al ejercicio de la violencia de los hombres desmovilizados sobre las mujeres integrantes de las comunidades receptoras. Estas premisas y preocupaciones son el preámbulo de una investigación desarrollada en septiembre de 2005 para indagar sobre lo que estaba pasando con las mujeres en dos municipios de Córdoba (Montería y Tierralta) departamento bajo el control del paramilitarismo y uno de los lugares desde donde se dio inicio a lo que se conoce como paramilitarismo de segunda generación¹.

Una segunda etapa de esta investigación se propuso en 2007 para ser desarrollada en el Meta, departamento ubicado en la cuenca del Orinoco (al oriente central del país), región donde el escándalo de la parapolítica ha sido casi inexistente en contraste con la de la costa atlántica a la que pertenece el departamento de Córdoba².

La información recogida en campo³ mostró que la situación vivida en el Meta distaba mucho de la encontrada en Córdoba. A pesar de que en este último departamento la gente era muy escéptica con respecto a que efectivamente los paramilitares se hubiesen desmovilizado, era posible identificar aquellos que lo habían hecho⁴. En ambos municipios, Tierralta y Montería, las personas entrevistadas hicieron referencia a desmovilizados, al impacto que tenían en la comunidad. En Villavicencio⁵ la tenden-

1 El de primera generación tuvo sus inicios en la década de 1980 en el Magdalena Medio, más específicamente en Puerto Boyacá.

2 Se conoce como escándalo de la parapolítica el destape de las relaciones de los paramilitares con políticos que han resultado electos, especialmente como parlamentarios o gobernadores, gracias a la coerción, compra de votos o ingerencia de los grupos paramilitares. La mayoría de los políticos investigados hoy son de la Costa Atlántica y cercanos al gobierno de Uribe.

3 Para esta investigación también se hizo trabajo de campo en el que además de realizar entrevistas (se hicieron 38 entrevistas –22 a personas vinculadas con organizaciones sociales y agencias de cooperación, 16 a funcionarios y funcionarias públicas–) se llevaron a cabo 6 grupos focales (5 con mujeres habitantes de Villavicencio y 1 con pobladores de Acacías).

4 En Tierralta la llegada de los desmovilizados fue imposible de no constatar, mujeres a las que se entrevistó dijeron “eso llegaban y llegaban buses llenos de paramilitares”. En Tierralta están cobijados por el programa de DDR 887 personas desmovilizadas (Oficina Alto Comisionado: 2006).

5 Es la capital del Meta y fue la ciudad en donde se concentró la investigación si bien también se hicieron una entrevista y un grupo focal en Acacías, municipio cercano a Villavicencio.

cia generalizada fue la de hablar de paramilitares, incluso quienes trabajan con jóvenes desvinculados⁶ hablaron de paramilitarismo.

Por supuesto, estas diferencias requirieron un análisis distinto de la información recogida en Villavicencio al realizado con los datos recogidos durante el 2005 y conllevaron a preguntarse por las razones que hacían que el caso de Villavicencio fuera tan distinto al de Montería y Tierralta. En tanto habían transcurrido casi dos años desde el estudio en Córdoba y más o menos cuatro desde la primera desmovilización⁷, las diferencias podrían tener relación con la crisis del proceso. En efecto, no sólo estaban las denuncias tantas veces formuladas por las organizaciones de derechos humanos con respecto a que la desmovilización no ha sido total –o incluso las que han planteado que es un simulacro–, también la Misión de apoyo al proceso de paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA) en su último informe ante “el complejo panorama”, plantea que puede ocurrir “una profundización del paramilitarismo asociado al narcotráfico” (MAPP/OEA, 2007) e, incluso, el propio consejero para la reintegración Frank Pearl reconoce problemas en el proceso de DDR⁸.

No obstante, paralela a la investigación que se estaba desarrollando en el Meta un equipo del Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia realizaba otra, con la pretensión de analizar el impacto que había en las mujeres de comunidades de Medellín, Bajo Cauca y Urabá⁹ y las personas entrevistadas en esos lugares hablaban de desmovilizados,

6 Se habla de niños y niñas desvinculados cuando se trata de menores de edad –18 años es la edad legal para ser considerado adulto en Colombia–. El reclutamiento de personas menores es un crimen de guerra; por esta razón no se habla de desmovilización, que hace alusión a un acto voluntario de una actividad a la que se ingresó “teniendo uso de razón”.

7 La primera desmovilización fue la del Bloque Cacique Nutibara en Medellín, llevada a cabo en julio de 2003.

8 Cfr. La entrevista que otorgó a El Tiempo en agosto de 2007 (El Tiempo: 2007a).

9 Se hace referencia a la investigación a cargo de Luz María Londoño y Patricia Ramírez presentado como proyecto al Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en el 2007 bajo el título “Estudio sobre el impacto de la reinserción paramilitar en la vida de las mujeres de comunidades receptoras de Medellín, el Bajo Cauca y el Urabá” y cuyos resultados serán próximamente publicados.

con todos los reparos y sospechas de que ésta no es real, pero con una identificación de actores a quienes podían denominar como tales¹⁰.

La segunda explicación se buscó en la historia del paramilitarismo en la región. La indagación por la forma como se había gestado, su desarrollo y su ingreso al proceso de diálogo con el gobierno de Uribe llevó a plantear, como una de las conclusiones a las que se llegó en el estudio, que “la ciudad de Villavicencio (al igual que otras regiones del Meta) es un espacio en disputa por diferentes grupos paramilitares y grupos de mafiosos, ambos probablemente provenientes de estructuras de guerra señoriales, algunas de ellas efectivamente desestructuradas (o reconfiguradas) y otras nuevas” (Barraza y Caicedo, 2007). Por ello para la población consultada la desmovilización no se ha dado; de lo que han sido testigos es de la confrontación que existe entre los distintos grupos y, en tanto esta guerra comenzó antes de la desmovilización, lo que ven son los resultados de la misma y no advierten que el proceso de DDR haya jugado algún papel.

Propuesta de análisis del impacto de los procesos de DDR

Antes de exponer la propuesta de análisis que se derivó de la investigación desarrollada en el 2005 en los dos municipios del departamento de Córdoba: Tierralta y Montería, vale la pena presentar brevemente que se entiende por desarme, desmovilización y reintegración así como los planteamientos centrales del concepto de seguridad desde el feminismo.

El desarme, la desmovilización y la reinserción son momentos determinables en el tiempo de un proceso de reintegración que no tiene una temporalidad posible de especificar: se va en camino de alcanzarla pero no es posible determinar cuando va a ocurrir y no se tienen indicadores precisos que posibiliten asegurar que se consiguió.

Para la definición del DDR se siguen las propuestas por Naciones Unidas (2006). El desarme es el momento en el que se recolecta, docu-

10 Durante el desarrollo de la investigación los equipos de la Corporación de Humanas y del INER tuvieron la oportunidad de intercambiar avances y resultados en dos oportunidades gracias a que ambos proyectos contaron con la financiación de UNIFEM y el apoyo de esta misma agencia para sostener un diálogo permanente.

menta, controla y salvaguarda el material bélico (armas pequeñas, municiones, explosivos, armamento ligero y pesado) en manos de actores armados y de la población civil. Además de recoger el armamento se requiere la formulación de una política de manejo responsable del armamento.

La desmovilización es el retiro formal y controlado de las personas combatientes vinculadas a los grupos armados. Consiste en concentrar a las personas de forma temporal en lugares establecidos para este fin.¹¹

La reintegración tiene dos etapas: la reinserción y la reintegración propiamente dicha. La reinserción es un periodo durante el cual las personas desmovilizadas reciben asistencia por parte del gobierno. La asistencia, que es de corta duración, busca cubrir las necesidades básicas de las personas desmovilizadas y de sus familias tales como: vivienda, comida, ropa, servicios médicos, educación, capacitación, empleo, herramientas.¹²

La reincorporación es el proceso mediante el cual las personas excombatientes adquieren status civil y logran tener un empleo sostenible e ingresos. Es, esencialmente, un proceso social y económico que se lleva a cabo en un horizonte de tiempo abierto. Se desarrolla en las comunidades en el nivel local, forma parte del desarrollo general del país y es de responsabilidad nacional.

En Colombia, el proceso de DDR se ha concentrado en la persona desmovilizada y no en la interacción que conlleva la acción de reintegrarse, que implica un segundo actor en esta relación: la comunidad a la que llega la persona desmovilizada¹³. Esta omisión es coherente con la políti-

11 En Colombia la duración de esta etapa se previó con una duración de 10 días, en muchos casos tomó menos tiempo (Caicedo, 2005).

12 En Colombia, el periodo de reintegración fue fijado en 18 meses. No obstante se puede deducir que éste ha sido ampliado. Frank Pearl, Alto Consejero para la Reintegración, al analizar la política de reinserción implementada hasta el momento encuentra que se han generado situaciones “perversas” por lo que de ahora en adelante las personas desmovilizadas no obtendrán nada gratis. El artículo de periódico en el que se cita al funcionario advierte que esta determinación que ha generado malestar entre las personas desmovilizadas, ha dado sus frutos: “en Córdoba por ejemplo, donde sólo estaban estudiando 200, ya esta semana sumaban 875”. No obstante, las personas desmovilizadas viviendo en ese departamento ya habían completado los 18 meses: Bloque Córdoba, finalizó 18 de julio de 2005; Bloque Héroe de Tolová, finalizó 15 de diciembre de 2005; y Bloque Catatumbo, finalizó 10 de junio de 2006 (EL Tiempo: 2007b).

13 Un análisis de otros procesos de DDR llevados a cabo en otros países y los aprendizajes que de ellos puede obtener Colombia, así como una crítica a la concepción del programa de DDR del gobierno de Uribe, puede encontrarse en el trabajo de Natalia Springer (2005).

ca de seguridad del gobierno de Uribe y la idea de que los problemas del país se resuelven cuando el Estado recupere el monopolio de la fuerza¹⁴. Para el gobierno, el proceso de sometimiento a la justicia de los grupos paramilitares, presentado como un proceso de justicia transicional, posibilita la transición de una democracia sin el monopolio de la fuerza a una democracia con el monopolio de la fuerza¹⁵. Desde esta perspectiva, la base del conflicto en Colombia no es la desigualdad, la exclusión, las discriminaciones hacia las mujeres y sectores sociales de gran importancia: indígenas, afro descendientes, campesinos y campesinas, habitantes de barrios sin servicios públicos.

Desde un concepto de seguridad integral, la atención a un proceso de DDR debe concentrar la atención en los factores que favorecen que unas personas opten por enrolarse en los grupos armados. En contraste, una concepción estadocéntrica tiene como objetivos la preservación del territorio y la conservación y mantenimiento de sus instituciones, para lo cual se ocupa del fortalecimiento de las instituciones del Estado, entre las que se destacan aquellas encargadas del control público (Fruhling y Varas, 1982: 35).

Esta perspectiva es replanteada en la década de 1990 y se constituye en un hito el concepto de seguridad humana presentado por el PNUD en el informe de desarrollo humano de 1994, en el que la seguridad es definida como aquella situación en que una persona se encuentra libre de miedo, libre de necesidades y en libertad de decidir por sí misma. Una persona está segura si vive libre de amenazas y de peligro y si se siente empoderada por lo que el centro de la seguridad humana pasa a ser el respeto a los derechos humanos y no la preservación de las instituciones. La seguridad ya no se alcanza mediante el fortalecimiento de las instancias encargadas del orden público sino a través de la prevención, diseño e implementación de sistemas de alertas tempranas y políticas de integración y cohesión social, (Merteens, 2004).

14 El gobierno de Uribe no reconoce la existencia de conflicto armado, para su gobierno lo que hay en Colombia son acciones de grupos terroristas.

15 Este planteamiento es asumido también por algunos integrantes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) como directriz para sus análisis (ver por ejemplo Romero, 2007: 17).

Charlotte Bunch propone que se incorporen en el análisis de la seguridad las violencias contra las mujeres y la evidencia de que en situaciones de conflicto estas violencias se exacerbaban y se recrean. Desde su planteamiento, el Estado debe extender la garantía de seguridad a los espacios privados que es donde se viven la mayoría de las violencias contra las mujeres (hasta el momento la seguridad era un problema de resorte público). La incorporación de la perspectiva de género al ámbito de la seguridad supone tener en cuenta preocupaciones no tradicionales tales como la salud, el empoderamiento económico y la participación política (Villegas, 2007).

Para Charlotte Bunch, el aspecto de mayor centralidad para la seguridad de las mujeres es la integridad del cuerpo femenino, los derechos reproductivos y la violencia intrafamiliar. Para Bunch, un enfoque de este orden posibilita atender otras formas de dominación e inseguridad en el mundo (2004). Para ella la violencia contra las mujeres en el hogar ha sido normalizada y por consiguiente “naturalizada” lo que a su vez naturaliza la violencia de la guerra, el militarismo y otras formas de conflicto y dominación. Por ello, la integridad física debe ser considerada como uno de los ejes centrales en cuestiones de seguridad.

Desde esta perspectiva los mínimos para garantizar la seguridad para las mujeres son: el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres como marco general de protección expresado en un *corpus* de políticas públicas y normativas vigentes; la seguridad económica, por ser un elemento central para la autodeterminación de las mujeres; la no violencia contra las mujeres, por ser la base que garantiza la no discriminación; el goce de los derechos sexuales y reproductivos, por ser la sexualidad el centro de la autonomía y el símbolo de la libertad sobre sí misma y sobre su cuerpo; y la igualdad en la participación y la toma de decisiones por constituirse en el espacio de toma de decisiones sobre la vida social que es la que regula el ejercicio del poder (Barraza y Caicedo, 2007).

La investigación desarrollada en Córdoba (Caicedo, 2005) permitió identificar seis factores desestabilizadores de la seguridad de las mujeres en procesos de DDR: concentración de personas desmovilizados en la misma zona; razón de la presencia de personas desmovilizadas; percepción de la comunidad sobre quien se desmovilizó del paramilitarismo; nivel de coer-

ción ejercida por el paramilitarismo en la zona de desmovilización; credibilidad en el proceso de desmovilización; situación y realización de los derechos de las mujeres en las comunidades receptoras de población desmovilizada. Como se mencionó, los hallazgos del Meta obligaron a pensar en un marco de análisis que tuviera en cuenta un séptimo factor: la historia del paramilitarismo en la región de reintegración.

La concentración de personas desmovilizadas en la misma zona es un factor que toma en consideración el número de personas desmovilizadas que conviven en una misma zona (sea ésta un barrio, una vereda, un caserío, un municipio). Mientras más personas desmovilizadas, más riesgos para las mujeres. El desarme y la desmovilización no son garantías del abandono del uso de la fuerza para sacar ventaja. Quienes actuaron en el paramilitarismo lo hicieron bajo la idea de que es necesario recurrir a la fuerza (y la práctica paramilitar recurrente fue la del uso de la fuerza desmedida para aterrorizar).

Las razones que llevaron a que las personas que se desmovilizaron escogieran un lugar para el proceso de reinserción, afecta de manera distinta la seguridad de las mujeres así como las garantías de que el proceso se llevará a cabo de forma sostenible. Son múltiples las razones que pueden interferir en la decisión de instalarse en un sitio determinado: ser oriundo de ese lugar; contar con redes sociales o familiares; no haber actuado en la zona; no conocer a nadie y no ser reconocido; tener opciones de trabajo legal; tener la expectativa de articularse a redes ilegales, etc. Determinar cuáles situaciones resulten más riesgosas para la vida y seguridad de las mujeres no resulta fácil de antemano; la única que de forma evidente tiene riesgos para las mujeres es la última. Cada situación tendrá implicaciones particulares; por ejemplo, la pertenencia al lugar y tener redes sociales o familiares parece favorecer el proceso de reintegración¹⁶ y por tanto podría significar la disminución de riesgos para las mujeres.

Se debe tener en cuenta que hay al menos cuatro componentes que entran a jugar un papel en la percepción que la comunidad, y las muje-

16 Algunas mujeres han referido que el que sus comadres, vecinas tengan hijos desmovilizados las ha llevado a buscar formas de reconciliación. Estas referencias se han escuchado en distintos espacios a los que han asistido mujeres víctimas, particularmente provenientes del oriente antioqueño.

res en particular, tengan sobre las personas desmovilizadas. La primera es la idea formada sobre quiénes son los paramilitares, qué hacen, por qué surgieron, qué intereses tienen (personales, comunitarios, de élite, sociales, políticos). La segunda es la actitud que tuvo la comunidad frente al paramilitarismo: rechazó su presencia y métodos, saludó algunos de sus acciones, apoyó de alguna manera su conformación o su instalación en el lugar. La tercera es el estereotipo que se tiene del desmovilizado¹⁷. Y, por último, sobre la política de DDR del gobierno. Este último aspecto tiene un peso enorme para las mujeres desplazadas ya que ellas han sido víctimas de ese delito, han sufrido la desatención estatal y la ley¹⁸ sólo les garantiza tres meses de ayuda humanitaria en contraste con los 18 meses de ayuda que reciben los desmovilizados. La sensación de que el gobierno premia a los delincuentes y perpetradores de masacres y abandona a las víctimas es compartida por todas las mujeres víctimas de desplazamiento con las que se ha hablado del tema¹⁹. Los riesgos ante los que se exponen las mujeres es que sus reivindicaciones sigan sin ser escuchadas en tanto no significan una amenaza para las instituciones del Estado. Desde la perspectiva estadocéntrica de una política de seguridad siempre será posible hacer un esfuerzo fiscal o de gestión ante la comunidad internacional para conseguir los recursos necesarios para atender las necesidades de quienes puedan significar un peligro (los ex armados) o invertir en su combate.

El nivel de coerción²⁰ ejercido por el paramilitarismo en la zona es un factor que pone en riesgo fundamentalmente la posibilidad de igualdad política para las mujeres. Habrá menos riesgo si los paramilitares acudieron sólo a la fuerza (se demostró capacidad para hacer daño en vidas

17 Los estereotipos se van construyendo sobre la base de los imaginarios y posición que se tenían en torno al paramilitarismo y de las formas como los desmovilizados se relacionan con la comunidad. En Tierralta el estereotipo del desmovilizado es la del vago que espera el día que el gobierno le entregue el cheque para gastarlo en trago, drogas y prostitutas.

18 La 387 de 1997 es la ley marco que establece las responsabilidades del Estado colombiano con respecto a la población en situación de desplazamiento.

19 No sólo las mujeres desplazadas entrevistadas en el marco de las dos investigaciones sino también mujeres de otras regiones del país con las que la Corporación Humanas ha consultado sobre verdad, justicia y reparación.

20 Los distintos niveles de coerción enunciados se basan en la propuesta de Volkov citada por Romero (Romero, 2003:43).

humanas y bienes materiales) que si se recurrieron a la violencia (es decir se usó esa capacidad ocasionando efectivamente daño en vidas humanas y bienes materiales). Esta última deja en la memoria de las personas que se puede volver a ejercer violencia de tal forma que la sola presencia de ese actor armado resulta coercitiva. El proceso de DDR se enfrenta al reto de garantizar que no se volverán a repetir los hechos. Pero también a facilitar que las mujeres puedan hacer el duelo con respecto a lo presenciado y ocurrido sobre sus cuerpos, sus familiares, sus bienes, su comunidad. Si quienes están viviendo ahora en el vecindario fueron los mismos que desaparecieron, violaron, asesinaron, mutilaron, destruyeron etc., el reto es mucho más grande, que si son personas de bloques que no actuaron en ese lugar o no fueron los responsables de los crímenes cometidos contra sí, su familia o su comunidad. Las posibilidades de que las mujeres actúen libremente, se organicen, busquen participar en la vida política para viabilizar sus demandas se verán disminuidas si la actuación del paramilitarismo se dirigió hacia quienes tenían reivindicaciones sociales.

Según cuál haya sido la historia del paramilitarismo en la región, serán mayores o menores las posibilidades de garantizar una vida libre de violencia y autogestionada para las mujeres. No hay razones unívocas en la conformación de grupos paramilitares, ni los grupos mantuvieron una misma “vocación” durante su historia. A pesar de que los grupos paramilitares explican su génesis en la necesidad de defenderse de la coerción ejercida por las guerrillas (vocación contrainsurgente) se sabe que algunos, antes de declararlos como enemigos, tenían arreglos de cuentas con ellos²¹. Algunos paramilitares de Córdoba, como Rodrigo García, por ejemplo parecen tener más que una vocación contrainsurgente una vocación regionalista y anticentralista²². Los paramilitares que hicieron presencia en el Meta y que perduran en el departamento tienen una vocación narcotraficante²³. Una mayor cercanía, por parte de los integrantes con proyectos de enriquecimiento ilícito personal (ya sea a partir del negocio de la coca o

21 Es el caso de Rodríguez Gacha quien tenía arreglos con las FARC para la explotación del negocio de la coca.

22 Como se advierte en el estudio del Meta estas hipótesis deben profundizarse (Barraza y Caicedo, 2007).

el control de regalías, robo de gasolina, etc.), disminuye las posibilidades de que se sostenga en el tiempo un proceso de DDR e, incluso, de que éste se de. En estos contextos, en los que el flujo de dinero es enorme y una persona puede tener en sus manos grandes cantidades de efectivo en cualquier momento, los riesgos para la vida y seguridad para las mujeres son muy altos. En muchos casos sus cuerpos y sus vidas pasan a ser mercancía de prestigio o de goce para los hombres adscritos a este tipo de negocios, con enormes efectos en el goce de sus derechos sexuales y reproductivos. (Barraza y Caicedo, 2007).

La credibilidad en el proceso de desmovilización está relacionada de manera muy estrecha con los tres factores anteriores: percepción de la comunidad sobre la persona desmovilizada, nivel de coerción ejercido por el paramilitarismo e historia del paramilitarismo en la región. También influye el análisis que se haga sobre las razones del surgimiento del paramilitarismo y del enrolamiento de, fundamentalmente, los hombres jóvenes a ese proyecto —que como se señaló no tiene una finalidad única—. A mayor credibilidad mayores posibilidades de que las mujeres sientan seguridad con la presencia de actores que estuvieron armados, se decidan a construir sus agendas de acuerdo con sus necesidades, acudan a la justicia, participen en política y se hagan visibles como sujetos sociales y políticos ante el resto de miembros de la comunidad.

23 Según alias Jaraba, creador de El Bloque Centauros en el Meta, éste tuvo una vocación contrainsurgente que estuvo en riesgo por la presencia de intereses narcotraficantes. No obstante en ningún aparte de su manuscrito (encontrado por la policía en “una camioneta de lujo” que dejó abandonado para poder escapar y publicado con posterioridad) hay referencia a su labor política, al papel de limitar o acabar con los abusos de las FARC. Llama la atención que Jaraba narre de la siguiente manera la decisión tomada por Mancuso y Mono Leche (integrantes del estado mayor) en 1995, de abrir trabajo en los llanos: “Entre todos ellos acordaron que el Meta era un buen objetivo, pero que estaba muy caliente por la presencia de la guerrilla” (Jaraba, 2007: 35). El objetivo no parece ser la guerrilla pues ésta es presentada como un obstáculo para alcanzarlo. ¿Cuál es entonces ese objetivo? La histórica presencia de las FARC en los llanos orientales, el exterminio de la UP por parte de los paramilitares y las fuertes relaciones de éstos con las fuerzas armadas harían pensar en que fue un proyecto contrainsurgente. No obstante, el control del negocio de la coca (por parte de todos los actores armados que hacen presencia en la zona) y la denuncia, vigilancia que pudieron ejercer los integrantes de la UP y de organizaciones de derechos humanos puede estar en el trasfondo del aniquilamiento de estos últimos. El testimonio de Jaraba está casi que por completo concentrado en la forma cómo se disputó el control sobre, inicialmente, las rutas del narcotráfico y posteriormente el control de toda la cadena (desde la producción hasta la exportación).

El análisis de la situación y realización de los derechos de las mujeres permite conocer qué tanto los miembros de la comunidad, a la que llegan las personas desmovilizadas, han reconocido y reconocen a las mujeres sus derechos y juegan un papel activo para que puedan realizarlos: no discriminan, estigmatizan o estereotipan a las mujeres; no ejercen violencia contra las mujeres ni las comercializan o violan; rechazan y denuncian cualquiera de estas acciones ante las autoridades; sancionan y reprenden a quienes las ejercen (por supuesto respetando los derechos de los perpetradores). Tal como se mencionó en el estudio del 2005 “las relaciones de la sociedad con el desmovilizado ponen en conjunción la posible carga autoritaria del desmovilizado (exacerbada por la opción militar) y una sociedad que históricamente ha discriminado a la mujer. Este factor, es de carácter estructural y está en la base de todos los impactos que pueda tener la reinserción en la vida de las mujeres” (Caicedo, 2005: 27). Mientras más se hayan negado los derechos de las mujeres en la comunidad receptora, más riesgos habrá para su vida y su seguridad.

Los siete factores interactúan los unos sobre los otros requiriendo un análisis que los aborde de manera relacional y no aislada. Las investigaciones realizadas en Córdoba primero y después en el Meta proponen tomar en consideración estos factores para la determinación de la afectación de procesos de DDR en la vida y seguridad de las mujeres y la formulación de políticas públicas para garantizar los mínimos antes mencionados: políticas públicas y normativas que reconozcan los derechos de las mujeres; seguridad económica para las mujeres; goce de derechos sexuales y reproductivos; e igualdad en la participación y toma de decisiones.

Desafíos para los procesos de DDR a partir de la situación del Meta

Además del desafío de diseñar una política integral de DDR, es decir una que se realice sobre la base de un concepto de seguridad que atienda las razones de las amenazas y las prevenga e incluya la violencia contra las

mujeres en todas sus manifestaciones como un elemento fundamental²⁴, que no se centre en el sujeto desmovilizado, sino en la relación sujeto desmovilizado-comunidad receptora, el caso del Meta deja entrever otros retos.

Por supuesto, desde que se inició el proceso de DDR en Colombia, se ha advertido sobre las falencias del mismo²⁵ en tanto éste se vuelca en el componente armado solamente y no desarticula también las estructuras política, social y económica que han hecho posible la pervivencia, expansión y poder del paramilitarismo en Colombia²⁶. No obstante, estos análisis han advertido sobre los riesgos a nivel macro sin entrar a detallar lo que pasa en concreto en la vida de la gente de las comunidades y, más particularmente, en el de las mujeres.

Como se mencionó, en el Meta no se percibe que se haya dado un proceso de desmovilización; más bien se habla de una transformación del paramilitarismo. A partir de la información recogida en campo se puede plantear que “Villavicencio (al igual que otras regiones del Meta) es un espacio en disputa por diferentes grupos paramilitares y grupos de mafiosos, ambos probablemente provenientes de estructuras de guerra señoriales, algunas de ellas efectivamente desestructuradas (o reconfiguradas) y otras nuevas” (Barraza y Caicedo, 2007)²⁷. Llama la atención que ese proceso de reconfiguración no parece tener ninguna relación con el proceso de DDR en tanto éste empezó con anterioridad a sus inicios.

24 Además es estratégico pues, si se sigue el planteamiento ya enunciado de Charlotte Bunch, una forma de desmontar la carrera hacia la violencia en el mundo es desnaturalizándola y ésta se ha naturalizado al considerarla normal cuando se ejerce sobre las mujeres.

25 Como se mencionó el análisis comparado que hace Natalia Springer pone de relieve las falencias del proceso de DDR sobre todo de lo equívoca que resulta una política centrada en el ex combatiente. Otros análisis más recientes son los de: Rafael Pardo (2007); la Federación internacional de derechos humanos (Fidh) (2007).

26 Para dar una idea de la dimensión del paramilitarismo vale la pena presentar el estimativo “conservador”, según sus propias palabras, que hace la Fundación Seguridad y Democracia. Sobre la base de que en 712 municipios del país ha habido presencia paramilitar y se supone que en al menos una tercera parte de ellos (240) la “presencia estuvo acompañada de un fuerte control de la administración pública, de la estructura económica local y de la Fuerza Pública desplegada en el lugar” el número de personas que habrían formado parte de la base social del paramilitarismo sería: 480 alcaldes, 1.200 concejales, 1.200 empresarios o propietarios de activos, 120 oficiales de 120 oficiales y 240 suboficiales de la Policía Nacional, 60 oficiales y 120 suboficiales de las Fuerzas Militares.

27 Se asume la definición de señores de la guerra propuesta por Duncan (2006).

El reto del proceso de DDR en el Meta es revertir la capacidad que tuvieron los proyectos mafiosos y de dominio señorial de paramilitares (con vocación narcotraficante), tales como Miguel Arroyave, de permear la sociedad. En este caso el dilema es como enfrentar una política de DDR con actores armados articulados al narcotráfico que vieron en la política de sometimiento a la justicia de los paramilitares la posibilidad de obtener beneficios jurídicos, legalizar sus acumulados (políticos, sociales, económicos) y como disuadir a quienes vieron en la desmovilización la oportunidad de dominar territorios claves para el narcotráfico.

Estos proyectos mafiosos y señoriales son liderados por hombres y según una división sexual del trabajo bélico, a los varones les corresponden los siguientes oficios: comandantes de bloque, comandantes de zona, comandantes de contraguerrilla, reemplazante de contraguerrilla, comandante de escuadrón, patrulleros, retenedores, jefe de urbana, jefe de cascones (sicarios), cascones, agentes de inteligencia, y agentes logísticos²⁸. A las mujeres, en esta estructura y según la división sexual del trabajo que surge de la actividad bélica, les corresponde el trabajo de prostitutas o de compañeras sexuales²⁹. Después de cada triunfo se celebra con trago y con putas³⁰. Además, facilitarles a los integrantes del grupo el acceso a las prostitutas fue una de las formas como Arroyave se ganó la lealtad de sus subalternos (Jaraba, 2007: 48).

Esta estructura se sostiene en gran parte por el enorme flujo de dinero que circula y del que se benefician todas las personas involucradas. Junto a un mundo de personas boyantes que siempre pueden adquirir

28 Los cargos son los mencionados por Jaraba en su manuscrito (Jaraba, 2007: 44).

29 Cuando llegan los hombres de Macaco a Puerto Gaitán de permiso, Jaraba dice que “en cuanto a las mujeres, eran más botados; no tenía que ver que fueran comprometidas o hasta casadas, a ellas les gustaba estar con ellos pues pagaban mejor y les regalaban joyas y ropa a cambio de un rato de rumba y placer” (Jaraba, 2007: 81). El reclutamiento de mujeres para la guerra parece ser excepcional. En razón del enfrentamiento del Bloque Centauros con los “buitragueños”, que dejó muchas bajas, Jaraba dice “teníamos que recuperarnos como fuera, incluso incorporando mujeres” (Jaraba, 2007: 126).

30 Luego del enfrentamiento entre el Bloque Centauros (bloque al que pertenece Jaraba y del cual fue comandante Arroyave) y las Autodefensas Campesinas del Casanare (conocidos como buitragueños) en la que Jaraba dice que hubo más de 300 muertos y más de 300 heridos (Jaraba, 2007: 98) se mandó a traer 100 prostitutas para que se “relajaran” los que no estaban heridos (Jaraba, 2007: 100).

más si son más avezadas, están los hombres y las mujeres que se rebuscan en la informalidad de la venta de comida por las calles y en las nuevas formas de explotación utilizadas por las empresas palmicultoras y el desempleo (Barraza y Caicedo, 2007)³¹.

¿Cómo contrarrestar este poder del dinero del que se conocen las siguientes cifras?: cuando Arroyave se hace comandante del Bloque Centauros, para ganarse la lealtad de Jaraba le da un millón de dólares y le ofrece darle otro dentro de un mes; Jaraba relata que en “una ocasión trajeron \$ 70.000.000 de dólares juntos” del producido del negocio de la coca. Los salarios de los hombres que pertenecen a la estructura armada oscilan entre 10.000.000 de pesos correspondiente a lo que se le paga al comandante de bloque y 400.000 que es el salario de los patrulleros. A los hombres que trabajan en la urbana se les paga: 2.000.000 al jefe de la urbana, 1.000.000 al jefe de los sicarios y 700.000 más 100.000 pesos por cada muerto a los sicarios. A la fuerza pública se le paga: 10.000.000 a comandantes de batallón, 10.000.000 comandantes de Gaulas, 10.000.000 comandantes de policía, 2.000.000 suboficiales de policía. A las actrices de televisión que asistieron a la fiesta que Arroyave hizo cuando se presentó como nuevo comandante del Bloque Centauros: 20.000.000; a las prostitutas que brindaron sus servicios a los aproximadamente 70 hombres que tenían mando al interior del bloque: 2.000.000; 100.000 las prostitutas que atienden a los rasos (Jaraba, 2007).

Con este panorama “la principal recomendación que se puede realizar es darle al departamento y la ciudad un carácter de situación de emergencia que permita una atención integral que contemple programas de acción nacional en coordinación con el poder local” (Barraza y Caicedo, 2007).

31 El trabajo asalariado cayó veinte puntos y el trabajo por cuenta propia representa cerca de la mitad de los empleos de la zona 132).

Bibliografía

- Barraza, Cecilia y Luz Piedad Caicedo (2007) *Mujeres entre mafiosos y señores de la guerra. Impacto del proceso de DDR en la vida y seguridad de las mujeres en comunidades en pugna. Caso Villavicencio*. Bogotá: por publicar.
- Bunch, Charlotte (2004) "A Feminist Human Rights Lens on Human Security". Center for Women's Global Leadership. The State University of New Jersey. Disponible en línea: <http://www.cwgl.rutgers.edu/global-center/charlotte/humansecurity.pdf>. Consultado septiembre 2005.
- Caicedo, Luz Piedad (2005) "Riesgos para la seguridad de las mujeres en procesos de reinserción de excombatientes. Estudio sobre el impacto de la reinserción paramilitar en la vida y seguridad de las mujeres en los municipios de Montería y Tierralta departamento de Córdoba". Bogotá: Unifem, Corporación Humanas. Disponible en: <http://www.humanas.org.co>
- Castañeda, Alberto (2004) "Estructura económica y dinámica del mercado laboral urbano en el Departamento del Meta, 1984-2003". Bogotá: Cuadernos PNUD. Estudios Regionales.
- Duncan, Gustavo (2006) *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- El Tiempo (2007a) "No habrá nada gratis para los desmovilizados: Frank Pearl". *El Tiempo*, 12 de agosto de 2007, pág. 1-10.
- El Tiempo (2007b) "Reintegración de ex paras, 3 años de rezago", *El Tiempo*, 12 de agosto de 2007, pág. 1-10.
- Federación internacional de derechos humanos-FIDH (2007) Colombia: la desmovilización paramilitar en los caminos de la Corte penal internacional.
- Fruhling, Portales y Augusto Varas (1982) *Estado y Fuerzas Armadas*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Jaraba, José Gabriel (alias) (2007) *Confesiones de un paraco*. Bogotá: Intermedio Editores.
- Meertens, Donny (2004) *El género en la seguridad humana: paradigmas, políticas y dinámicas sociales en torno al desplazamiento forzado*. Texto revisado y ampliado de la ponencia presentado al Seminario "Género,

- Mujeres y Saberes en América Latina", Bogotá, 25 al 28 de octubre de 2004, con motivo de los 10 Años de la Escuela de Estudios de Género, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia.
- Naciones Unidas (2006) "Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards". Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.unndr.org>. Consultado agosto 2007.
- Oficina Alto Comisionado (2006) "Quinto informe evaluación del proceso de reintegración. Desmovilizaciones colectivas de las Autodefensas. Estado de la reintegración corte 17 de noviembre de 2006". Bogotá: Oficina Alto Comisionado. Disponible en línea: http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/noticias/2006/noviembre/documentos/reintegracion_noviembre.pdf. Consultado mayo 2007.
- Organización de Estados Americanos, Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP/OEA) (2007) "Octavo informe trimestral del Secretario General al Consejo permanente sobre la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia" (MAPP/AEA), CO /doc. 4176/07, 14 de febrero de 2007. Disponible en: <http://www.mapp-oea.org>. Consultado agosto 2007.
- Pardo, Rafael (2007) *Fin del paramilitarismo ¿Es posible su desmovilización?* Bogotá: Ediciones B.
- Romero, Mauricio (2003) *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI y Planeta, 2005.
- Romero Mauricio (2007) "Disidentes, rearmados y emergentes: ¿Bandas criminales o tercera generación paramilitar? Informe No. 1" Bogotá: Área de desmovilización, desarme y reintegración de la Comisión nacional de reparación y reconciliación. Disponible en línea: http://www.cnrr.org.co/new/interior_otros/informe_1_DDR_Cnrr.pdf. Consultado septiembre 2007.
- Springer, Natalia (2005) *Desactivar la guerra. Alternativas audaces para consolidar la paz*. Bogotá: Aguilar.
- Villegas, María (2007) "El debate feminista sobre seguridad". Disponible en línea: http://www.mujeresenred.net/article.php3?id_article=1098. Consultada en septiembre 2007.

Del cuartel a Miraflores: relaciones civil-militares y el inicio de una nueva era política en Venezuela

Xavier Rodríguez Franco*

Introducción

El presente artículo pretende examinar los cambios sustantivos que se manifiestan en las relaciones civil-militares, una vez que la logia militar ex-golpista (acompañada por líderes civiles simpatizantes y dirigentes de izquierda) llega al poder por las vías democráticas y legales, que a escasos seis años antes intentaron destruir. ¿Cuánto ha conmovido este hecho de origen electoral, las estructuras políticas del Estado venezolano? Esta es la intención de las próximas líneas, fijando nuestro foco de interés en el rasgo “militar” de la acción política que se inicia en 1992 y que se extiende hasta el presente político de Venezuela.

En un primer lugar, partimos de una comprensión de ¿cómo llega al poder un líder de origen militar (una vez más en la historia política venezolana) cuyo liderazgo antipartido y revolucionario, aspira un “cambio político” de tan hondas implicaciones, en un sistema político caracterizado como democráticamente estable? La presencia de Hugo Chávez, un ex-militar en la palestra pública, rompe con la incipiente tradición “cívica” de la democracia liberal iniciada desde finales de los años 1950, en lo que para algunos constituye el resurgimiento de la tradición *pretoriana* que gobernó el país en el siglo XIX¹ y en gran parte del siglo XX. Su lide-

* Consultor independiente.

razgo es caracterizado por un estilo personalista, carismático, demagógico y que algunos han connotado como fenómeno neo-populista en Venezuela. Adicionalmente, evaluaremos dentro de este marco cuáles han sido los momentos que han alterado las relaciones civil-militares² en el siglo XX, lo cual nos ayude a entender los fundamentos socio-políticos del actual régimen de gobierno.

Posteriormente, explicaremos los antecedentes doctrinarios de los militares sediciosos de 1992, así como el porqué de su protagonismo político. Finalmente, se pretende explicar las variaciones en las relaciones civil-militares en los últimos doce años, que concluyen con una novedosa y compleja fórmula de “auto-control” político no definido de los militares controlados principalmente por el Poder Ejecutivo.

El ascenso político del poder militar en Venezuela

En Venezuela, las fallas estructurales del modelo rentista y la desagregación sistemática de demandas que sufrió el Estado en la década de 1980, acelerada a su vez con las crisis financiera de 1994 y la petrolera de los precios internacionales en 1996, fueron concebidas popularmente como fallas de un “arcaico y corrupto sistema bipartidista”, conceptualizado hasta entonces como “sistema populista de conciliación de élites”, donde el predominio civil en la resolución institucional de controversias políticas fue la característica central (Rey J.; 1988). Aquí estribaba gran parte de la potencia del discurso político del hoy presidente Hugo Chávez, quien reivindicaba la imagen del “líder militar” perseguido y prisionero por la intentona golpista de 1992, como el encargado de liderar la “limpieza política revolucionaria” (Sosa M., 2002). Este liderazgo con un creciente respaldo popular desde mediados de 1998, gana las elecciones de

1 Especialmente si tomamos en cuenta, el estilo de gobierno que heredamos de la “gesta independentista”: 39 “revoluciones nacionales”(sin contabilizar las “rebeliones locales”) en el período 1830-1903, e incontable luchas intestinas de la aristocracia militar criolla. Sobre el particular resulta valioso el relato de Arraiz, Antonio (1991).

2 Insurgencia guerrillera 1963- 1969; el *Caracazo* 1989 y las dos intentonas de Golpe de Estado de 1992.

finales de ese año, e inaugura un estilo de comunicación y sintonía directa con la sociedad civil y sus valores más emotivos e identitarios (Álvarez; 2002) Su discurso cargado de un gran sentido nacionalista, y con un gran contenido “*lírico*” sobre una visión bondadosa del “pueblo”, retoma las fuertes necesidades sociales que fueron progresivamente desatendidas desde finales de los ochenta (muy conocida en la literatura latinoamericana como la “década perdida”) y los noventa (la década del *Washington Consensus*) por los gobiernos de la era bipartidista, en vista del agotamiento del “modelo rentista petrolero” venezolano entre otros grandes problemáticas socioeconómicas (Asdrúbal Baptista; 2001).

En este sentido la *nación* adquiere una “dimensión discursiva incluyente” (Álvarez, 2002) a la par que difunde su simbología de identidad nacional, en términos de representatividad determinista de los intereses de los excluidos; retomando así un similar talante incluyente y alegórico de la “modernización nacional-popular del Estado” (Germani, 1971) típica del fenómeno populista de la décadas de los años 30 y 40 en América Latina. Las expresiones del respaldo popular de los primeros dos años de gestión son de considerable importancia, las esperanzas de la apertura de una “nueva era política, moderna, participativa y protagónica” tenían un hondo calado en la sociedad. De forma tal que el “neopopulismo³” que nace con la victoria de Chávez en diciembre de 1998, se vale además de valores de una sociedad que seguía percibiendo a la Fuerza Armada Nacional (Ahora recientemente denominada Fuerza Ar-

3 La conceptualización y consecuente caracterización del neo-populismo como categoría de análisis político, en la literatura politológica contemporánea, ha sido objeto de importantes debates intelectuales, especialmente en el campo de la sociología política para América Latina (Konrad Adenauer Stiftung [2/2004, junio de 2004] *Diálogo Político*. Buenos Aires, Argentina. Dossier: “*Neopulismo en América Latina*”) La definición en este sentido, resulta capital habida cuenta la diversidad de formas y valores que se manifiestan en la representatividad política, situación en constante tensión con las cambiantes pautas burocráticas de cada país, y que están presentes especialmente en la oferta electoral de América Latina desde la década de los noventa hasta la actualidad (Funes & Saint Mezard, 1994). En el caso venezolano, el respaldo popular asume una formulación mixta entre el populismo de viejo cuño (Ianni, 1975; Germani, 1962; Laclau, 1987) y el más contemporáneo bajo la forma de “caudillos electorales de la posmodernidad” (Villas, 1995), el prefijo neo, asume una acepción distinguida de los populismos latinoamericanos de los años 1930 y 1940, bien sea de tipo personalista como el “peronismo” o de tipo partidista como el APRA en Perú. El neo-populismo lejos de ser una categoría útil sólo para denostar una gestión demagógica de un gobierno, también destaca la prepon-

mada Bolivariana) como una institución agenciadora de la modernización de la sociedad⁴, además de mecanismo de ascenso socio-económico. Esta Fuerza Armada es una organización provista de “legitimidad popular” (Bonilla Molina, 2004) suficiente para arbitrar las desavenencias manifiestas entre las élites civiles (“arbitraje” amparado por la poca visibilidad de la FAN en la “publicidad” política en cuarenta años). En tal sentido, el discurso político es cargado con un contenido ennoblecedor del “pueblo agraviado” y donde “lo militar” surge como redentor de esta circunstancia, lo cual permite la difusión de la retórica contra el neoliberalismo, que acuñan continuamente líderes neo-populistas (De la Torre, 2001) en este sentido:

- Ante la pérdida sustantiva y sistemática de respaldo social del esquema tradicional de representación política.
- Ante la existencia desarticulada de grandes sectores sociales, excluidos de los canales de regulación y de intervención política.

derancia de un liderazgo político personalista, carismático y de gran capacidad de movilización social, dentro de la cual se encuentra la alegoría al *pueblo*, en su perspectiva más folclórica, centrando sus contenidos en engrandecer a los valores populares de los sectores más desprovistos de la atención estatal y de la política en general. En este sentido, el neo-populismo, si bien puede ser una forma de acción política (más no una ideología), no necesariamente implica en su realización un respeto al marco institucional del Estado, ni el cumplimiento y afianzamiento de procedimientos democráticos formales. “El neopopulismo, tiene su forma de actuación más habitual en el uso del discurso político ‘heroico’, canal que estrecha la relación directa líder - masa, y cuya potencia comunicativa radica en la apelación al ‘pueblo’ en su más difuso pero contundente sentido de legitimación, con el uso de los modernos medios de comunicación (Sartori; 1998) y través de los cuales se difunde la importancia del estricto apoyo al líder, como máximo representante de la lucha del *pueblo* con sus símbolos y valores identitarios, contra la oligarquía hegemónica y tradicional”. De La Torre (2001: 174).

⁴ “Se ve a las Fuerzas Armadas como a la institucionalizada del Tercer Mundo y, por lo tanto, perfectamente capaz de llevar a cabo el desarrollo económico (...) se considera que los líderes militares son menos propensos a la corrupción personal que sus equivalentes civiles; (...) se acepta la socialización militar como el medio de aculturación por el cual se les inculca a los reclutas apegados a la tradición modernos sistemas de ideas y de creencias; (...)Se ve en los ejércitos de las sociedades del Tercer Mundo, instrumentos de una nueva clase media, que sirven de vanguardia del nacionalismo y de la reforma social.” Harries Jenkins, Gwyn et al.(1984: 103).

- Ante el predominio de una ciudadanía débil, incapaz de concienciar su condición de sociedad civil.

El liderazgo neo-populista de Hugo Chávez, llena el inmenso vacío dejado por el bipartidismo y su modelo rentista de “conciliación de élites”. Este líder comprueba el fuerte arraigo popular del exacerbado nacionalismo combinado con el uso reivindicativo del argot militar, lo cual induce una “natural y legítima apelación a la fuerza”, dentro del debate público (Romero, 2002). Asimismo se registra una creciente mención despreciativa a los principios políticos democráticos de “negociar, transigir o consensuar” con los sectores opositores al gobierno, lo cual incrementa la polarización y deteriora el carácter conciliatorio del Poder Ejecutivo (aspecto que a pesar de ser variante, tiene una permanencia en el estilo presidencialista del actual gobierno).

Esta dinámica tensional queda enmarcada en un alegato de cambios políticos profundos demandado por la sociedad venezolana. Cambios considerados por la sociedad civil como “impostergables”, generaron efectos importantes a todos los niveles de representatividad y que fueron asumidos por liderazgos políticos “alternativos” o *outsiders* de la política partidista tradicional desde mediados de los años noventa. Cualquier vinculación con los actores y protagonistas del “viejo régimen”, las actitudes sociales serían de fuerte rechazo, tales fueron los casos de Irene Sáez (apoyada por COPEI en último momento de la campaña electoral de 1998) y de Enrique Salas Römer (apoyado por AD en las postrimerías de la campaña electoral). Esta fue otra de las razones de la victoria a “final de campaña” del Teniente Coronel Hugo Chávez. Los códigos de legitimación social, iban encaminados progresivamente a un liderazgo de “ruptura absoluta y radical” con el formato convencional del quehacer político-partidista, habida cuenta de lo restrictivo, asfixiante e injusto en las relaciones entre los partidos y la sociedad.

En cuanto a las relaciones civil-militares, el efecto de las dos fallidas intentonas golpistas, sería irreversible para la ecuación política bipartidista, tradicionalmente imperante en el país. En el ambiente interno de la Fuerza Armada Nacional se venía manifestando un paulatino proceso de permeabilidad ideológica, con el imaginario de izquierda que merodeaba

a la institución desde la década de los años setenta⁵, y que posteriormente a los sangrientos acontecimientos del 27 y 28 de febrero de 1989 (episodio de violencia social inédito llamado *El Caracazo*), incrementó el descontento en la oficialidad. Esta creciente beligerancia militar se expresó poco después en las dos intentonas de Golpe de Estado de 1992, bajo el formato de un movimiento sedicioso militar, con los componentes de un partido político armado clandestino.

En el campo de las relaciones civil-militares el año 1992, se pone de manifiesto la fragilidad irrefrenable del “control civil negociado”, así como también el fin de la política civil-liberal monopolizada por los partidos AD-COPEI. La política liberal se afianzó superficialmente, en el país tras alcanzar un “control civil negociado”⁶ sobre la histórica beligerancia política de la institución castrense en Venezuela. Si bien este control civil se fortaleció después de sofocar a la guerrilla en 1969, descuidó sensiblemente el proceso de penetración ideológica que serviría como punto de partida a la conformación de logias militares clandestinas provistas de nociones reivindicativas y revolucionarias, dentro de las cuales destacan:

- Revolución 82 (R-82). Fundada en 1979*
- Alianza Revolucionaria de Militares Activos (ARMA). Fundada en 1983*
- Ejército Bolivariano Revolucionario. (EBR). Luego Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200).

5 Esta situación de “sensibilización” ha sido registrada por medio de los textos Blanco Muñoz (1980 y 1998), Moreno Alexander (1983.) Medina, Pablo (1999), Hernández (2001), Izarra William (2001), Garrido (1999, 2000, 2002 y 2005).

6 Sobre este particular concepto Irwin, Domingo (2000).

* Ambas organizaciones militares, desactivadas por los servicios de Inteligencia Militar del Estado.

Influencia doctrinal de la crisis político-militar de 1992

Estas logias militares mantuvieron encuentros y vínculos con la izquierda insurreccional civil de los años sesenta (que después formaría los partidos PCV, PRV y Tercer Camino), quienes conocían fuentes de apoyo político y económico en el exterior, especialmente desde Cuba (Hernández, 2001). Sin embargo, luego de los sangrientos acontecimientos de febrero de 1992, esta izquierda civil queda relegada por la oficialidad insurreccional. Esta acción haría del 4 de febrero un intento fallido de asalto revolucionario del poder, desde la institución que resguarda las armas de la República⁷. De la lectura testimonial de los hechos, pareciera existir una conexión entre la insurgencia revolucionaria (conducida por dirigentes civiles) de los años sesenta, y las asonadas militares del año 92 (Garrido; 1999). La dinámica de preparación ideológica, estratégica y táctica del 4F, pareciera la prolongación de la subversión de 28 años atrás, protagonizada por otros personajes y guiado por el mismo “imaginario libertario” (Medina, 1999). Ante esta situación, cabría formularse la hipótesis (para conducir estudios académicos posteriores) de que la insurgencia guerrillera marxista-estalinista de los años 1960, fue derrotada militarmente por la Fuerza Armada Nacional en Venezuela; sin embargo, la insurgencia venció ideológicamente a la institución armada por medio de la penetración doctrinal, la cual formó a los oficiales de la generación posterior a los sesenta y que casi treinta años después, liderarían una insurgencia izquierdista desde la misma institución burocrático-profesional del joven y frágil Estado civil-liberal.

Actualmente, llama la atención el silencio de la academia venezolana, sobre el estudio de esta antología del pensamiento revolucionario venezolano (salvo el vetusto estudio hecho en 1983 por Alexander Moreno). Las evidencias y registro que confirman la suposición, antes expuesta son sosteni-

7 Sobre esta “discriminación hecha por la oficialidad hacia los civiles desafectos del gobierno de Carlos Andrés Pérez, existen muchas sombras y controversias. Sin embargo, tomamos un testimonio de los protagonistas: “... claro que quise indagar sobre los motivos de aquella falta de coordinación entre los civiles y militares durante el desarrollo de la operación del 4F ¿por qué se cambiaron las fechas? ¿por qué, a partir de un determinado momento, no hubo más información? ¿por qué no llegó el camión con las armas?” Medina, Pablo (1999: 121).

das sólo por comentarios periodísticos (Blanco Muñoz, 1980 y 1996) (Garrido, 1999, 2001,...) opiniones oficiosas y testimoniales (Medina, 1999), basadas en su mayoría en las poco confiables relaciones epistolares⁸ (Izarra; 2001), tanto entre los líderes guerrilleros pacificados, como en sus contactos con oficiales de la Fuerza Armada Nacional, registrados también por los oficiales sediciosos Güber Odremán (1996) e Izarra (2001).

En este sentido, la presunta originalidad “revolucionaria” autoproclamada de los líderes militares que hoy día son dirigentes políticos, queda opacada por esta interpretación de los hechos. Esta situación ha sido y es aún débilmente atendida por los estudios académicos, así como por muchos activistas políticos actualmente. Cabría formularse otras preguntas sobre el tema: ¿por qué esta influencia ideológica no suscitó un intervencionismo militar, en la década de 1970 y 1980? Como respuesta preliminar, podríamos adelantar tres grandes razones:

- A comienzo de los años 1970, la calidad de vida era considerablemente mejor, los niveles de pobreza eran sensiblemente bajos, así como tampoco se había declarado los niveles de inflación que se experimentaron en los ochentas⁹. También, se hacía público el interés gubernamental de masificar la educación y las obras públicas a nivel nacional, lo cual alimentó las expectativas sociales logrando apaciguar parcialmente la conflictividad de los sectores más beligerantes de la sociedad.
- Las medidas paternalistas de un creciente y acaudalado sector público, se correspondían con grandes cantidades de prebendas, controladas por los partidos signatarios del Pacto de Punto Fijo (1958), instrumento de convivencia política en la dirigencia del Estado que creó estabilidad socio-política, más no generó “capital social”, ni desarrollo sostenible.

8 Uno de los líderes militares, más prominentes de la construcción del imaginario revolucionario militar fue William Izarra, quien comenta “...en pleno curso táctico de ascenso de teniente a capitán, elaboré un periódico que se convirtió en el órgano divulgativo de nuestro curso. Todavía no conocía a Douglas [Douglas Bravo, histórico líder civil guerrillero de izquierda, que conocería posteriormente] En ese momento [1971] comencé a vincularme con la lectura, para mí nuevas, de las teorías revolucionarias...” Cfr. Garrido, Alberto (1999: 65).

9 “Conclusiones”. Banco Central de Venezuela (1976: 652).

- Se registra en el país, los más altos niveles de ingreso petrolero y el Estado capitaliza sus intereses, con la nacionalización del petróleo de 1978, con lo cual el Estado adquiere una importante capacidad de maniobra y control de la sociedad (cifras que han sido superadas considerablemente superadas por la absorción petrolera estatal venezolana).

En conclusión, el modelo rentista petrolero le es útil a la clase dirigente del Estado venezolano en gran medida en los años 1970, para mantener sus redes clientelares y amainar la capacidad conflictiva de los sectores sociales más importantes, así como los organismos estatales más relevantes políticamente como lo ha sido y lo es para este entonces la Fuerza Armada Nacional. El proceso de modernización truncado en 1958, recupera en los años setenta la supremacía de élites civiles en el gobierno. En este contexto no era fácil, invocar un golpe militar¹⁰, ni mucho menos promocionar un eventual “respaldo social” ante una salida militar. Esta realidad sociopolítica se revertirá en cuanto el modelo rentista petrolero se fractura durante la segunda mitad de los años ochenta, puesto que la capacidad conciliadora paternalista y el empuje cooptador de los partidos políticos tradicionales, no pudo contener las exigencias sociales, que se recrudecen al incrementarse los niveles de pobreza, exclusión social, desatención en obras públicas, marginalidad y violencia urbana (M. López Maya, 2003). Asimismo los niveles de corrupción se hacen más públicos y preocupantes para la sociedad en la que comenzaba a expandirse una cultura suburbana de hacinamiento, delincuencia y dependencia de los congestionados centros industriales del país.

Ante esta situación, la institución armada se mantiene como garante de esta estabilidad política de seguridad interna, hasta que se suscita el mencionado “Caracazo” de 1989, fecha en la que el protagonismo militar acelera su replanteamiento a lo interno y hacia el Estado. Es conveniente aclarar, que si bien el lúgubre “Caracazo” del 89 constituyó una fractura histórica y vergonzosa para la convivencia política de Venezuela,

10 Situación característica en la Sudamérica de los años 1970 y adentrados en algunos casos hasta los años 1980. Sobre este tema y una relación pormenorizada de los militares en la política regional: Rouquié, Alain (1991: 283-341).

este estallido social, acompañado por un año de fuertes protestas a nivel nacional, si bien no fue una causa que precipitara el asalto militar al poder que se daría en el año 1992, produjo una considerable conmoción interna en la institución militar, incrementando más la brecha que ya existía entre oficialidad y dirigencia política civil de aquel entonces.

El porqué del protagonismo militar a finales del siglo XX en Venezuela

Resulta evidente que el desarrollo de destrezas gerenciales del sector militar (desde finales de los años 1960) favoreció una creciente actitud hostil ante algunos valores civiles como por ejemplo el apego a las pautas burocráticas¹¹. De igual forma, la visión despectiva que tienen los militares sobre la corruptibilidad, de quienes no actúan corporativamente bajo los imperativos de disciplina incuestionable. De ahí surge la mención peyorativa de “los políticos” “los civiles” (Grüber Odremán, 1996). A partir de aquí, comienza aquella afirmación que hace eco en la historia política de la región latinoamericana: “los políticos no son como nosotros, los militares” (Alba, 1959).

El sector militar normalmente comparte al sentirse profesionales, cohesionados y disciplinados, características corporativas que los distinguen de otras organizaciones sociales. Aquí está cifrado el antecedente del actual pensamiento militar de Venezuela, y que ha caracterizado indeleblemente la historia de occidente en el siglo XX. Este es el terreno fértil para el intervencionismo militar que vivimos hoy día, y que se ampara en una visión social del militar como el redentor de la política y la justicia social (Sucre Heredia, 2005).

A diferencia de otros países de la región latinoamericana, en el caso de Venezuela lo militar no está vinculado, desde el punto de vista de la opinión pública, a la represión social y cultural, que aún se mantiene como cicatriz indeleble en las historias recientes de países como Chile, Argentina,

11 También conocidas por la Sociología Política como la “racionalidad burocrático-jurídica” (García Pelayo, 1974).

Perú, Brasil, Nicaragua o República Dominicana. Todo lo contrario, la visión que la sociedad tiene sobre lo militar en Venezuela, según lo demuestran los más recientes estudios de opinión pública, es relativamente positiva en tanto que “los militares” se representan por medio de una organización disciplinada, desvinculada de la política corrupta de los partidos políticos, como “defensores del pueblo” (Welsch y Carrasquero, 2002) (Sucre H, 2005). Esto aunado al hecho de que quienes vivieron las penurias de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez¹², representan hoy una minoría en un país cuya población es en su mayoría joven. Es decir, la imagen negativa que se tiene generalmente sobre los militares en América Latina, en Venezuela no representa un elemento socio-político políticamente preocupante, de hecho los fenómenos de confrontación y polarización política de los últimos años, no responden mayoritariamente al hecho de que quienes gobiernen sean los militares, sino por otro orden valorativo como el estilo confrontacional, radical y agresivo del discurso oficial (Sucre, 2005) (lo cual es consecuencia política propia de la mentalidad militar). Este es el aspecto medular que define una novedosa forma de gobierno pretoriano, una manifestación peculiar y no antes reportada de pretorianismo.

Esta perspectiva social sobre el militar venezolano, ha estado presente en la cultura política nacional, inclusive en acontecimientos conflictivos de reciente data como los de abril del 2002¹³. La apelación a lo militar, y la visión del “cambio político”¹⁴ implementado desde la institución castrense hacia la sociedad, es un rasgo que no es fácilmente percibido como una afrenta a la democracia contemporánea, sino más bien un rasgo autóctono de nuestra cultura política venezolana (Elizalde y Báez, 2005).

12 Personaje a quien popularmente se le percibe, como un militar modernizador por sus fastuosas obras públicas, solapando el uso del aparato represivo de las libertades públicas y los derechos políticos de la ciudadanía de aquel entonces.

13 Antes y durante los trágicos acontecimientos del 11 al 13 de abril del 2002, muchos venezolanos opositores vieron en la insurrección militar un mecanismo válido y efectivo (a pesar de ser ilegal) para desplazar a Hugo Chávez, del poder. Estos sucesos, dan fe de la magnitud de la cultura pretoriana de la sociedad venezolana (Norden, 2003) (Irwin, 2005). De igual forma, fue aplaudida la reposición del régimen por la acción de los militares seguidores del gobierno (Rosas, 2004).

14 “El golpe de Estado es para la sociedad venezolana (...) un recurso político en una vía dual entre la sociedad y el estamento militar (...) los Golpes de Estado en la misma y única dirección: la de servir como instrumento de cambio de gobierno...” Machillanda, José (1998: 38) (García Pelayo, 1974).

La utilización personalista de la institución castrense, la expansión de las funciones militares bajo la perspectiva del nuevo profesionalismo militar¹⁵ y el excepcionalismo jurídico típico de los regímenes militares tradicionales, son características que la sociedad política venezolana considera “benignas” políticamente, actitud que puede atribuírsele a un vacío de apoyo popular y de referentes políticos, que dejó la pérdida de representatividad de los partidos políticos tradicionales y la política civil. Este vacío lo llena progresivamente el sector castrense en la actual ecuación política nacional¹⁶.

Para muchos venezolanos la esperanza de una recuperación de la confianza en la política, fue canalizada por el liderazgo de Hugo Chávez y la generación castrense que le acompaña, así como la que el designa¹⁷. En consecuencia, formaba parte de esta esperanza la posibilidad de eficaz gestión del gobierno, conferido a la FAN (Norden, 2003). Este respaldo popular, se ha sobredimensionado culturalmente tanto como lo ha sido tradicionalmente la construcción mitológica de la imagen de Simón Bolívar, vinculándose directamente los intereses del pueblo, con los del líder militar. A tal punto de crearse una “religiosidad del discurso bolivariano” (Otaiza, 2002) (Rodríguez Iturbe, 2002) (Caballero, 2006) al nivel de ser publicada esta apreciación de la política recientemente en un libro llamado *Chávez nuestro*. Elaborado por dos escritores de origen cubano, que

15 Concepto que acuña con éxito investigativo Alfred Stepan, y que para el estudio del caso venezolano, resultan destacables el trabajo de Irwin, (2000) y Luis Alberto Buttó (2001 y 2005).

16 Sobre este aspecto desde un punto de vista sociológico, es inicialmente explicitado por Morris Janowitz en 1953, por medio de su militarismo inesperado *unanticipated militarism* (publicado por primera vez en un trabajo inédito llamado “el soldado profesional y el poder político”) que ocurre “cuando líderes militares actúan para modificar, limitar o destruir las instituciones civiles, directamente o por medio de instituciones del Estado. El *militarismo imprevisto* se desarrolla a partir de la falta de tradiciones y prácticas eficaces para controlar el sistema militar, aislamiento entre la dirección civil y militar, y también al fracaso de los líderes políticos en actuar en forma relevante y consistente” Cfr. Burk, James (2002) *Morris Janowitz y los orígenes de la investigación sociológica sobre las fuerzas armadas y la sociedad*. Security and Defense Studies Review. Vol. 2. Summer. Disponible en <http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/Burk-James.pdf>

17 Situación particularmente expresiva del manejo personalista de la opinión pública, ya que actualmente figuran nombres y personajes políticos de un desmesurado status político, que para inmensas mayorías fueron desconocidos hasta hace muy poco y han tenido un vertiginoso ascenso social y político, por la decisión “incuestionable” del Presidente Chávez. Dicho ascenso en la “carrera” política, de democracias modernas, representa para muchos años de esfuerzos, y una decorosa actuación pública.

ponen en evidencia de alguna manera, los niveles de nueva “religiosidad del discurso bolivariano”:

Chávez nuestro que estás en la cárcel [después de ser inculcado por la asonada golpista del 4F], santificado sea tu golpe, venga a nosotros tu pueblo, hágase tu voluntad, la de Venezuela, la de tu ejército, danos hoy la confianza ya perdida, y no perdones a tus traidores, así como tampoco perdonaremos a los que te aprehendieron. Sálvanos de tanta corrupción y líbranos de Carlos Andrés Pérez [ex presidente a quien se le intentó derrocar en 1992] Amén¹⁸

Esta adaptación del “padre nuestro” cristiano a la jerga popular de apoyo chavista, es una evidencia del alcance de esta “retórica bolivariana” y del respaldo popular, que amplios sectores de la población venezolana le ha conferido al actual presidente Hugo Chávez como líder carismático de la *Revolución Bolivariana*. Asimismo, demuestra el considerable rédito político que sigue ofreciendo el desconocimiento de la figura aún mitológica de Simón Bolívar. Vale la pena acotar que el pretorianismo venezolano, no es una expresión política restrictivamente militar, sino que es consustancial con la anuencia civil que se ha mantenido en la historia política desde el siglo XIX y extendida hasta el siglo XXI (Irwin, 2000).

Ante esta situación, las relaciones civil-militares han sido alteradas del “control civil negociado” de los años setenta y ochenta, a una articulación instrumental organizada principalmente por la “lealtad” de la institución militar al presidente Chávez y en el indiscutible supuesto de que él representa la encarnación personalista del “pueblo” venezolano y la reivindicación de sus aspiraciones soberanas (Garrido, 2005). Lo cual ha suscitado (como veremos a continuación) fuertes tensiones institucionales y ha conmocionado los pilares que sostiene la legitimidad del actual gobierno en distintos episodios contemporáneos. Este novedoso modelo de control hacia el componente armado, se consolida a partir de la reforma de los lineamientos constitucionales desde 1999 (Sucre H, 2004).

18 Elizalde, Rosa y Báez Luis; 2005: 3. p. 44.

¿Existe algún tipo de control sobre la actuación del fuero militar?

El tipo de control militar y su eficiencia, en las democracias modernas ha sido uno de los aspectos medulares para los estudios de las relaciones civil-militares, sobre lo que se ha elaborado una abundante literatura. En el estudio que nos compete, nos formulamos la cuestión de si acaso es posible hablar de algún control a la beligerancia política de los militares, actualmente no existe un modelo aplicable en Venezuela, que abarque a cabalidad tan particular forma de pretorianismo latinoamericano, cuyo carácter democrático sólo alcanza a cubrir el requisito electoral más no el desempeño de su ejercicio gubernamental.

Vale la pena acotar, que si bien el sector castrense es uno de los protagonistas políticos más característicos de la ecuación política nacional, este como institución, no representa un núcleo de toma de decisiones autónomo a los poderes públicos, como han funcionado las tradicionales juntas militares sudamericanas. Su actuación política, está articulada y coordinada principalmente por una subordinación exclusiva e incontestable al Poder Ejecutivo y a las autoridades regionales, siendo estas las instancias burocráticas de mayor presencia militar de funcionarios, tanto en su condición de oficiales activos como retirados. También es pertinente señalar que la implementación de estas pautas de control y subordinación exclusiva al Poder Ejecutivo hacia la organización militar, han suscitado fuertes tensiones a lo interno y externo de la institución castrense, por lo que es recientemente cuando se ha comenzado a reestructurarse la formación y administración de la Fuerza Armada Nacional (FAN) basado en la nueva orientación profesional de la oficialidad venezolana¹⁹.

La situación aquí planteada, podríamos evaluarla a la luz de lo que ha desarrollado uno de los padre de la sociología militar, como lo es Morris

19 “El Nuevo Pensamiento militar venezolano”, ha sido publicado desde mediados de Noviembre del 2005 en una versión electrónica (cuya autenticidad aún se desconoce) y en el cual ha quedado estampada la estructura doctrinal, filosófica y corporativa de las “nuevas” Fuerzas Armadas Nacionales, en atención al “uso político” que se le ha dado *de factum* a la entidad castrense por la actual dirigencia gubernamental del Estado. Para su consulta: <http://militarvenezuela2005.blogspot.com/2005/11/creditos.html>

Janowitz (1971: 24-26) a partir de las formas de control empleada en países en vías de desarrollo o países “emergentes”, a diferencia de las categorías dedicadas a los modelos históricos (aristocrático-feudal, democrático, totalitario y estado-guarnición):

Modelo de Control de las FFAA	Explicación
1. Control Personal – Autoritario	<i>El poder militar está restringido y la supremacía civil se mantiene, por autocracia personalizada. También este personalismo, hace parte de su legitimidad a través del excesivo empleo de la Fuerza Armada.</i>
2. Grupo de Partidos – Autoritario	<i>Es aquel en el que el rol militar está limitado e institucionalmente subordinado al grupo de partidos dominantes.</i>
3. Control Democrático – Competitivo	<i>Las instituciones civiles democráticamente consolidadas y los partidos políticos, mantienen a los militares restringidos a los asuntos inherentes a la Defensa Militar del Estado.</i>
4. Coalición Civil – Militar	<i>Modelo generalmente inestable, en el cual el militar asume un papel político sobresaliente, e interviene en política algunas veces de forma negociada con sus pares civiles.</i>
5. Oligarquía Militar	<i>Gobierno militar, que descansa sobre privilegios de casta y donde tradicionalmente la burguesía, es la que se encarga de la dirección de la Fuerza Armada. Aristocracia y Milicia se encuentra en el mismo estrato social.</i>

Tabla 1: Cfr. Janowitz, Morris (1971).

Si bien el modelo anteriormente expuesto sería aplicable, a países africanos y asiáticos en los años setenta, en América Latina su aplicabilidad es parcialmente más útil que el modelo dicotómico de Huntington²¹ (1957). Aún así la Venezuela actual podría centrarse parcialmente en el primer modelo (control personal-autoritario), sin embargo habría que hacer varias acotaciones. Principalmente, que la primacía civil está condicionada por el arbitrio y designio del Presidente de la República, y éste –más allá de lo que prescribe la Constitución– sigue siendo la máxima expresión del “poder militar” en Venezuela. Los aspectos que se señalan a continuación representan los mecanismos de autocontrol empleado

por la actual administración Chávez, sobre los oficiales de la FAN y que si bien los mismos han provocado fuertes resistencias y conflictos político-militares, han sido el modo de subordinación que ha prevalecido en el tiempo.

En primer lugar, al militar profesional en la actualidad se le reconoce su condición “cívica” y se le habilita parcialmente la expresión política, a través del derecho al voto (art. 333 de la Constitución de 1999) el cual no tenía anteriormente el oficial venezolano. Esta participación política restringida, debe evitar la “militancia política”, sin embargo el uso político; que le ha sido conferido desde el Poder Ejecutivo demuestra que no bastan los pilares fundamentales de la obediencia, la disciplina y la subordinación, para alejar la posibilidad de intervención del sector militar en ámbitos de la vida política que les son impropios (por ejemplo, la ocupación de cargos públicos; hasta el año 2005 aproximadamente 990 oficiales activos de la FAN ocupan cargos en la Administración Pública en sus distintas jerarquías). El texto constitucional, no restringe ni exige a la institución castrense de intervenir en otras facetas político-burocráticas, más allá de su áreas operativas profesionales (Romero, 2000). El apolitismo propugnada por la Constitución de 1961, y abolido parcialmente por la Constitución de 1999 le ha conducido a una forma de actuación políticamente más activa (Buttó, 2001).

En segundo lugar, no existen restricciones ni limitaciones jurídicas, al dualismo burocrático (desempeño de dos cargos en la misma Administración Pública) que ejercen actualmente los oficiales venezolanos, quienes han sido libremente nombrados y removidos por el Poder Ejecutivo a lo largo y ancho de la estructura burocrática del Estado. Esta posibilidad de nombramiento, en momentos ha funcionado como mecanismo de incentivo a oficiales leales al presidente Chávez, pero permanentemente levanta rivalidades entre componentes, así como también intrigas entre compañeros de promoción. En este orden de ideas, el control y la rendición de cuentas, termina siendo una relación personalizada (lo cual desdibuja el carácter moderno del Estado y profesional del funcionariado) entre el

21 Modelo planteado en su obra *El soldado y el Estado* Samuel Huntington clasifica los tipos de control militar, en los sistemas políticos modernos, bajo dos modalidades: control subjetivo y control objetivo.

oficial director de ministerio, ministro o administrador presupuestario y el Jefe de Estado (Buttó, 2005)

En tercer lugar, uno de los mecanismos institucionales más ampliamente difundidos por los sistemas políticos modernos para controlar las intenciones políticas del sector militar, es la potestad gubernamental de adjudicar los ascensos y los “pases a retiro” desde coroneles y capitanes de Navío, hasta generales y almirantes (Trinkunas, 1998). En el sistema político nacional, con los cambios constitucionales de 1999, la facultad institucional de los ascensos militares corría por cuenta de la Comisión de Defensa del Senado de la República. Lo cual regularmente, suscitaba la participación y opinión de los diversos representantes parlamentarios incluyendo a la oposición. Esta facultad es modificada en la reciente reforma constitucional de 1999, y se le confiere exclusivamente al Presidente de la República, quien tiene la potestad única de uno de los aspectos más importantes para el profesional de las armas, como lo es el “ascenso militar” (Álvarez; 2002). Este ejercicio personalista, obliga a la oficialidad de rendir lealtad directa al Jefe de Estado²², y no a ninguna otra instancia pública o estatal.

En cuarto lugar, el Jefe del Estado como parte de su gestión política, promueve una creciente “socialización” del profesional castrense, por medio de órdenes directas que son aplicadas y coordinadas por personal militar en labores de asistencia social (a la mayoría de estas tareas sociales, se les denomina con un nombre de origen militar: “misiones”, siendo su planificación y administración iniciativa presidencial) (Pismátaro y Otálvaro; 2006). Estas acciones que sobrepasan el funcionamiento “neutral” de la institución armada, tienen sociológicamente una doble faceta:

- Función difusora: Por una parte difunde un sentido de proximidad de las acciones del Presidente para con la población, por medio del personal uniformado, quien es identificado como ‘leal, disciplinado y políticamente capaz’ de “difundir” las bondades del “Gobierno Revolucionario”

22 Quien adicionalmente al ascenso pudiera ofrecer algún otro cargo en la administración pública del Estado, sin que ninguna instancia militar o pública, pueda servir de contralor a este acto de voluntad del Presidente de la República.

- **Función socializadora:** Por otra parte, mantiene a los oficiales en contacto directo con las necesidades populares, lo cual facilita el desarrollo de una conciencia social más experimental, en menoscabo de la formación propia de la defensa militar del Estado, aspecto muy propicio para evitar conspiraciones que pudieran no ser detectadas por los servicios de inteligencia civil y militar (“función socializadora”).

En este sentido, el concepto del “deber militar” queda transfigurado por un “deber social”, impuesto bajo la forma de una “orden” presidencial²³. Fórmula política parcialmente exitosa hasta el momento para el gobierno del presidente Chávez. En consecuencia, el tipo de subordinación militar de la “era revolucionaria” es gestionado y monopolizado por el presidente Hugo Chávez, cuyo principal criterio de funcionamiento es la abnegada lealtad al Presidente y al gobierno del Estado al que representa. Su forma de demostración se expresa en el obediente y disciplinado cumplimiento de las labores ordenadas por las máximas autoridades políticas, principalmente por el Presidente de la República (versión tropical pretoriana, que medianamente se acerca al conocido “control civil subjetivo”, que definió Huntington en 1957). Estas labores deben estar amparadas por el “nuevo profesionalismo militar de seguridad interna y desarrollo social” el cual ha sido muy vagamente establecido en la legislación militar y en la misma Constitución (Irwin, 2003).

Este último aspecto, ha conseguido que hasta ahora el control político sobre los militares sea regulado y administrado voluntariamente por el Jefe del Estado, un amplio conocedor del mundo militar venezolano por su antigua pertenencia a él²⁴. Todo esto es un producto histórico, del manejo errado de las relaciones civil-militares y la incapacidad del “control civil negociado” de los cuarenta años civiles precedentes al actual gobier-

23 Esta particular ampliación del concepto del “deber” y del “honor militar”, que implica una relación directa con el Presidente de la República, redimensiona la convicción psicológica tradicional del oficial militar que en cierto sentido, “se desprendían del control de la sociedad civil” en sus rasgos operativos cotidianos, al ingresar en una unidad militar (Gutiérrez Valdebenito, 2002: 112). En este caso, el control operativo lo gestiona directamente el líder del Estado, en un ampliado rol de Comandante en Jefe de la Fuerza Armada.

24 Además de saber mejor que ningún político civil, las implicaciones de asumir posición política desde el entorno interno militar.

no. En consecuencia, para el presidente Chávez, el Ejército cumple la función de apoyo, que los partidos políticos ofrecían en los gobiernos civiles anteriores, con el añadido de que el punto de apoyo del actual gobierno (la FAN) son quienes detentan el control de las armas y quienes se han encargado en la historia política nacional, de agenciar el cambio político “defacto” (Machillanda, 1998). Rasgo de ventajismo que sigue tensando los límites democráticos en Venezuela, aunado a otros aspectos propios desempeño gubernamental.

Bibliografía

- Álvarez, Ángel (coord.) (1996) *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas: Universidad Central de Venezuela (UCV).
- Arraiz Antonio (1991) *Los días de la ira. Las guerras civiles en Venezuela 1830-1903*. Caracas: Hermanos Vadell Editores.
- Banco Central de Venezuela (1976) *Armarios*. Tomo 111. Publicaciones de BCV.
- Barrios Ferrer, Gonzalo (1996) “Las referencias ideológicas del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 y la crisis venezolana”. *Nuevo Mundo*. Revista de Estudios Latinoamericanos. Año XIX. N°: 1 y 2. Universidad Simón Bolívar.
- Blanco Muñoz, Agustín (comp.) (1998). *Habla el comandante Hugo Chávez Frías. Venezuela del 04F 06D-98*. Cátedra Pío Tamayo-U.C.V. Caracas.
- Bonilla Molina, Luis, El Troudi, Haiman (2004) *Historia de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información.
- Castillo Hernán, Donís Ríos Manuel A, Irwin, Domingo (comp.) (2001) *Militares y civiles en Venezuela. Balance y perspectivas de las relaciones civil-militares venezolanas en la segunda mitad del siglo XX*. Caracas: Publicaciones Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). USB y UPEL.

- Ellner, Steve (1997) "El apogeo del populismo radical en Venezuela y sus consecuencias". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Vol. 3 N°1. Enero-Marzo. Caracas D.F.: Universidad Central de Venezuela
- _____ y Hellinger Daniel (ed.) (2003). *La política venezolana en la época de Chávez. Clases, polarización y conflicto*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Garrido, Alberto (comp.) (1999) *Testimonios de Douglas Bravo, William Izarra, Francisco Preada, guerrilla y conspiración militar en Venezuela*. Caracas: Fondo Editorial Nacional José Agustín Catalá.
- _____ (comp.) (2000) *La historia secreta de la Revolución Bolivariana*. Mérida: Editorial Venezolana C.A.
- _____ (2002) *Documentos de la Revolución Bolivariana*. Caracas: Ediciones del Autor.
- Grüber Odremán, Hernán, (1996) *Antecedentes históricos de la insurrección militar del 27-N-1992. Por el honor de las armas*. Caracas: Impresores Macabú C.A. Tercera Edición.
- Irwin, Domingo (2000) *Relaciones Civil-Militares en el siglo XX*. Caracas: El Centauro Ediciones.
- _____ et al. (comp.) (2003) *Militares y sociedad en Venezuela*. Publicaciones Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Caracas.
- _____ y Langue, Frédérique (coord.) (2005) *Militares y poder en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello - Vicerrectorado de Investigación y postgrado UPEL. Caracas.
- Irwin, Domingo (2000) *Relaciones Civil-Militares en el siglo XX*. Caracas: El Centauro Ediciones.
- Izarra, William (2001) *En busca de la revolución*. Caracas: Autor-Producciones Karol. C.A.
- Machillanda, José (1988) *Poder político y poder militar en Venezuela 1958-1986*. Caracas: Ediciones Centauro.
- Medina, Pablo (1999) *Rebeliones*. Caracas: Ediciones de autor.
- Njaim, Humberto (coord.) *El Sistema Político Venezolano*. Instituto de Estudios Políticos - UCV. Caracas.
- Otaiza, Eliécer (2002) *Retórica Bolivariana. Primer Ensayo. La Defensa*. Caracas: imprenta Negrín Central.

- Rey, Juan Carlos (1988) "Democracia, desarrollo y distribución en Venezuela". Pensamiento Iberoamericano. *Revista de Economía Política*. Madrid.
- Rodríguez Iturbe, José (2002) *Crítica de la locura del poder y otros temas. Apuntes sobre una crisis social real y una falsa Revolución Militar- Política*. Caracas: El Centauro Ediciones.
- Romero, Aníbal (1989) *América Latina: militares, integración y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar USB.
- Sanjuán, Ana María (2005) "La nueva agenda de seguridad en Venezuela". (primera y segunda parte). *Revistas SIC*. N° 674 y 675 Junio. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Sucre H., Ricardo (1998) *La amenaza social y el autoritarismo en Venezuela*. Caracas: Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.
- _____ (2004) *La política militar en la Constitución de 1999. ¿cambio o continuidad?*. En Salamanca, Luís; Viciano, Pastor (coord.) *El Sistema Político Venezolano en la Constitución Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Fundación Centro de Estudios Políticos y Sociales. Vadell Hermanos Editores. Instituto de Estudios Políticos - UCV.
- _____ (2005) "
- Welsch, Friederich et al. (ed) (2001) *Venezuela en transición: elecciones y democracia*. Caracas: CDB Publicaciones.

Textos extranjeros.

- Bañón, Rafael y Olmeda, José (comps) (1985), *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Ceresole, Norberto (1968). *Ejército y política nacionalista*. Buenos Aires: Editorial Sudestade.
- _____ (2000) *Caudillo, ejército y pueblo*. España: Ediciones Al-ándaluz.

- De La Torre, Carlos (2001) "Redentores populistas en el neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos". *Revista Española de Ciencia Política* N° 4 (abril). Madrid: AECPA pp.174.
- Dieterich, Heinz (1999) *Hugo Chávez: con Bolívar y el pueblo nace un nuevo Proyecto latinoamericano*. Buenos Aires: Editorial 21 srl.
- _____ (2000-A). *La cuarta vía al poder: Venezuela-Ecuador -Colombia. Entrevista realizada por Heinz Dieterich a Hugo Chávez y otros*. Buenos Aires: Editorial 21 srl.
- _____ (coord.) (2004) *La integración militar: del Bloque Regional de Poder Latinoamericano*. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones Alcaldía de Caracas.
- Ellner, Steve (1997) "Recent Venezuelan political studies: a return to the third world realities". *Latin American Research Review*. Volume 32. N° 2.
- Elizalde Rosa y Báez Luis; 2005: 3. Cfr. Colmenares Martha (2005) "Chávez nuestro; sacrilegio al 'padre nuestro' cristiano". Nota de prensa (16-04-05) *Revista Milenio*. Tabasco. p. 44.
- Gutiérrez Valdebenito, Omar (2002) *Sociología militar. La profesión militar en la sociedad democrática*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria S.A.
- Harries-Jenkins, Gwyn & Moskos, Charles (1984) *Las fuerzas armadas y la sociedad*. Madrid: Alianza Universidad.
- Huntington, Samuel (1957) *The soldier and the State: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- _____ (1972) *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Janowitz, Morris (1971) "Military organizations". En Roger Little (ed.) *Handbook of military institutions*. Sage Publications Beverly Hills.
- Loveman, Brian, Davies Thomas (comp) (1997) *The politics of antipolitics*. California: S. R. Brooks Delaware.
- Mackinon y Petrone (comps.) (1999) *Populismo y neo-populismo en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Eudeba.
- Norden, Deborah (1996) "The rise of the lieutenant colonels: rebellion in Argentina and Venezuela". En *Latin American Perspective*.

- Venezuela. *Sage Periodicals Press*. Issue 90. Volumen 23. Número 3. pp. 74-86.
- _____ (2000) "The organizational dynamics of militaries and military movements. Path to power in Venezuela". En Pion-Berlin, David (ed) *Civil-military relation in Latin America. New analytical perspective*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Nunn, Frederick (1992) *The time of generals: Latin American professional militarism*. London: University of Nebraska Press.
- Pereira Almao, V. (2002) "Fortaleza y debilidades de la actitud democrática en Venezuela". En *América Latina Hoy*. N° 21. Instituto de Estudios Iberoamericanos y de Portugal. - SEPLA. Salamanca.
- Pion-Berlin, David (ed) *Civil-military relation in Latin America. New analytical perspective*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- _____ (2002) "The crisis in the Venezuelan civil-military relations: from Punto Fijo to the Fifth Republic". *Latin America Research Review*. Volumen 37, número 1. pp 41-76.
- Pismataro, Francesca & Otálvaro Andrés (2006) "Revolución Bolivariana; hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela". *Security and Defense Studies Review*. Vol 6. N° 1. Spring. Washington D.C.
- Ramos Rollón, Marisa (ed) (2002) *Venezuela rupturas y continuidades del sistema político (1999-2001)*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Rouquié, Alain (1984) *El Estado militar en América Latina*. México: Editorial Siglo XXI.
- Rouquié, Alain (1991) *Los militares en la política latinoamericana desde 1930*. En BETHELL, Leslie (ed) *Historia de América Latina: Economía y Sociedad desde 1930*. Tomo 12. Crítica. Barcelona: Cambridge University Press. pp. 283-341.
- _____ (1991) "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". En Bethell, L, Leslie (ed) *Historia de América Latina: Economía y Sociedad desde 1930*. Tomo 12. Crítica Barcelona: Cambridge University Press.

- Trinkunas, Harold (2001) "Crafting civilian control in Argentina and Venezuela". En Pion-Berlin, David (ed) *Civil-military relation in Latin America. New analytical perspective*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Varas, Augusto (1988) *La autonomía militar en América Latina*. Caracas D.F.: Nueva Sociedad.

La carrera armamentista en Sudamérica*

Gustavo Ernesto Emmerich**

Introducción

En 2005, como en años precedentes, los gastos militares en el mundo continuaron aumentando en una espiral ascendente que parece no tener fin, luego de que en los 1990 habían experimentado una disminución debida a la desaparición de la Unión Soviética y a la reducción del gasto militar estadounidense durante el gobierno de William Clinton. Sudamérica es parte de esta tendencia. Varios de sus países están embarcados en una incipiente carrera armamentista. Aunque modesta en términos globales, la carrera armamentista en Sudamérica dilapida recursos destinables a la justicia social y al desarrollo económico, y además está generando tensiones entre varios países, particularmente entre Chile y Perú (y secundariamente Bolivia), entre Perú y Ecuador, y entre Colombia y Venezuela.

El gasto militar mundial alcanzó en el 2005 el récord de 1 billón 118 mil millones de dólares corrientes, de los cuales 48% correspondieron a

* Esta ponencia se basa enteramente en información de acceso público, en la que existen periódicos de varios países y páginas web de las fuerzas armadas latinoamericanas y de sus principales proveedores de armamentos. Las cifras sobre efectivos y gastos militares fueron tomadas, hasta 2004 inclusive, de las bases de datos del Instituto de Investigación sobre la Paz Internacional de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés); los de 2005, del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, publicado en 2006 por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

** Profesor de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, D.F., y coordinador general de su programa de Maestría y Doctorado en Estudios Sociales.

Estados Unidos de América.¹ O sea, 173 dólares de gasto por cada habitante del planeta, y 1789 dólares por cada habitante de Estados Unidos. Si estas cantidades se hubiesen invertido en alimentación, salud y educación, se podrían erradicar rápidamente el hambre y el analfabetismo del mundo y combatir con eficacia diversas enfermedades infecto-contagiosas.

En el mismo año, 16 países de América Latina² dedicaron en conjunto 26.944 millones de dólares corrientes a sus presupuestos de defensa.³ O sea, 56 dólares por habitante,⁴ o en otros términos 1.4% del producto interno bruto agregado de estos 16 países, aunque en Ecuador, Chile y Colombia el gasto militar supera el 3% del PIB. De hecho, asistimos desde hace quince años a una reversión de la tendencia de los años 1980, época en que los gastos militares latinoamericanos habían declinado debido a la caída de las dictaduras militares y a los acuerdos de paz en Centroamérica.

Si se divide América Latina en subregiones, se encuentran situaciones diferenciadas, como muestra el cuadro 1: entre 1990 y 2005, América Central y el Caribe disminuyeron sus gastos militares; Sudamérica –que realiza más del 80% del gasto militar de América Latina– los aumentó en forma notoria, y México los incrementó entre 1990 y 1994, manteniéndolos después estables.

En rigor de verdad, el gasto militar latinoamericano es magro con relación al total mundial: sólo 2.4%. El monto absoluto es muy inferior al de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia o China, y como proporción del PIB es inferior al de los países citados o al de zonas de conflicto como el Medio Oriente. Además, el gasto militar de los países latinoamericanos se dedica en buena medida a salarios y haberes de retiro, lo que resta capacidad de equipamiento, mantenimiento y operación a sus fuerzas armadas. No obstante, su crecimiento en Sudamérica es preocupante si se tienen en cuenta las muchas carencias latinoamericanas en materias

1 SIPRI.

2 Son aquellos para los cuales SIPRI proporciona información. Agrupados por subregiones, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, en Sudamérica; El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en Centroamérica; y México.

3 Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, publicado en 2006 por la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

4 Considerando una población agregada de 478,500,000 habitantes para estos 16 países).

social y económica, que se podrían paliar con el uso civil de estos fondos, y más preocupante aún si se consideran las tensiones geopolíticas que derivan de y que a la vez atizan la carrera armamentista en ciernes entre varios países sudamericanos.

Las principales potencias militares latinoamericanas

El cuadro 2 brinda datos sobre gasto militar y efectivos de los ocho países latinoamericanos que en 2005 dedicaron más de mil millones de dólares corrientes a sus presupuestos de defensa; salvo México, todos son sudamericanos. A continuación se realizará un breve análisis de la potencia militar de dichos países y de Bolivia, incluyendo sus programas de adquisición y/o producción de armamentos, y de las tensiones geopolíticas entre los mismos.

Brasil

Brasil es, por mucho, la mayor potencia militar latinoamericana, con gasto militar superior a los 10.000 millones de dólares anuales, cerca de 300.000 efectivos (buena parte de los cuales desempeña funciones básicamente policiales) bajo armas, e importante producción nacional de armamentos, incluyendo aviones y vehículos acorazados. Su importante flota es una de sólo nueve en el mundo en poseer un portaaviones. Por añadidura, produce uranio enriquecido –para generación de energía eléctrica– y está desarrollando un submarino de propulsión nuclear, que utilizará dicho combustible; previsto para estar operativo en 2015, el submarino costará 540 millones de dólares. Sus adquisiciones recientes incluyen: helicópteros Black Hawk, torpedos, misiles, aviones de entrenamiento, combate y transporte, todo ello proveniente en buena parte de Estados Unidos; podría interesarse en adquirir, adicionalmente, submarinos Scorpene de fabricación franco-española. Junto con Argentina y Chile, es además productor de bombas de racimo.

Sin embargo, su poderío militar no genera –al menos públicamente– ansiedad en las naciones vecinas, ya que parece proporcionado a su vasto

territorio, extensas fronteras y litoral, numerosa población y capacidad industrial. Su histórica rivalidad geopolítica con Argentina se ha suavizado notoriamente gracias a la democratización en ambos países, la destrucción por parte de Argentina de sus misiles Cóndor (a principios de los 1990), y sobre todo por la fructífera asociación de las dos naciones en el Mercosur. Otra tensión geopolítica, en este caso con Venezuela por cuestiones de delimitación fronteriza, ha permanecido por décadas en portafolios, y las coincidencias ideológicas entre los actuales gobiernos en Brasilia y Caracas aseguran que por el momento continuará encarpeta.

En suma, las poderosas fuerzas armadas brasileñas, y su activa participación en misiones internacionales de paz de la ONU, son generalmente juzgadas más como una carta fuerte para la ambición de Brasilia de obtener un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, que como una amenaza para sus vecinos. Sin embargo, entre tales vecinos siempre existe algún recelo respecto de la intención brasileña de liderar a Sudamérica (en lo cual compite actualmente con Venezuela).

Chile

Chile comparte con Colombia el segundo puesto en cuanto a poderío militar. Uno y otra aparecen inmediatamente detrás (pero lejos) de Brasil por su gasto de defensa en cifras absolutas; casi duplican a este último si el gasto militar se considera como porcentaje del producto interno bruto (PIB), y lo triplican si los efectivos militares se consideran como proporción de la población.

Con menos de 80.000 efectivos, las fuerzas armadas chilenas tienen la mayor proporción de efectivos en relación a su población. Destacan además por su elevada tecnología y poder de fuego, que en algunos casos tiene una finalidad evidentemente ofensiva. De acuerdo con la Ley del Cobre de 1958, el 10% de los ingresos chilenos por exportaciones de cobre va directamente a adquisiciones de equipo militar, al margen del presupuesto regular y sin control del Congreso. Merced a los altos precios internacionales de dicho metal en los últimos años, Chile ha adquirido siete fragatas misilísticas reacondicionadas (cuatro en los Países Bajos y tres en

Gran Bretaña), y dos flamantes y poderosos submarinos Scorpene de fabricación franco-española. Además, adquirió veintiocho cazabombarderos F-16 (18 reacondicionados, en los Países Bajos, y 10 nuevos, en Estados Unidos). Entre sus fuerzas terrestres, destaca la adquisición de 118 tanques Leopard II reacondicionados, en Países Bajos y Alemania.

El rearme chileno provoca abiertas tensiones geopolíticas con sus tres vecinos. Aquéllas con Argentina, debidas a problemas de límites que casi provocaron una guerra en 1978, fueron posteriormente aplacadas por la mediación papal, la redemocratización en ambos países, la firma de un tratado de límites, y la ratificación del mismo por vía de referéndum popular en Argentina. En cambio, son candentes las tensiones con Perú y en menor medida Bolivia.

Perú

Perú y Bolivia fueron aliados en dos guerras sostenidas en el siglo XIX, que perdieron frente a Chile, junto con importantes porciones de sus respectivos territorios. Perú, sin duda desearía recuperar sus territorios perdidos a manos de Chile. Aunque derrotado en las elecciones presidenciales de 2006, el Movimiento Etno-Cacerista dirigido por Ollanta Humala mantiene esta reivindicación como parte esencial de su programa político. En 2005, el Congreso peruano aprobó una ley que rediseñó unilateralmente sus límites marítimos con Chile, que este último país rechazó. En el mismo año, el ministro de Defensa peruano afirmó que Chile había iniciado una "carrera armamentista" y, más aún, arrojó al piso de la Cámara de Diputados peruana una bandera chilena. En 2007, el gobierno peruano publicó un mapa en que señala como peruanas aguas del Pacífico que Chile considera suyas, lo que provocó que Santiago retirase a su embajador en Lima.

Por otro lado, Perú mantiene diferendos limítrofes con Ecuador, su vecino del norte, que han llevado a más de una guerra entre ambos, la última en 1995. En 2006, filtraciones de prensa originadas en Perú señalaron que Chile habría vendido municiones a Ecuador durante la guerra de 1995, cosa que el gobierno chileno ha negado. En consecuencia, Perú se ve a sí

mismo como el jamón del sandwich entre Chile y Ecuador. Sus 100.000 efectivos militares superan a los de estos dos países, pero no así sus gastos de defensa, que son sólo un tercio de los de Chile, y similares a los de Ecuador.

Durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), Perú había adquirido en Belarús cazabombarderos MiG-29 y Sukhoi-25, helicópteros Mi-17 y Mi-6T, y otros equipos. Posteriormente, el presidente Alejandro Toledo suspendió el reequipamiento militar. Sin embargo, al acrecer las tensiones con Chile por el diferendo marítimo, en 2004 Perú creó un Fondo Nacional de Defensa, al que destina parte de sus exportaciones de gas para rearmarse; en ese año, El Fondo fue dotado con 40 millones de dólares, que se estima subirán a 127.5 millones de dólares anuales cuando esté en plena operación (Páez, 2005). Las fuerzas armadas peruanas han adquirido cuatro fragatas reacondicionadas en Italia (a mucho menor costo que las adquiridas por Chile) y están procurando reacondicionar su fuerza aérea, además de procurar comprar más cazabombarderos MIG-29 (en Rusia) o Mirage 2000 (en Francia).

Bolivia

Por su lado, Bolivia, donde el sentimiento antichileno es generalizado, resiente en particular la pérdida de su salida al mar, y reclama en todos los foros que Chile se la restituya de alguna manera. Chile y Bolivia no sostienen relaciones diplomáticas pero han llegado a tener un buen nivel de diálogo entre sus actuales presidentes, que ha aliviado tensiones preexistentes. Las fuerzas armadas bolivianas son pequeñas y pobremente equipadas, con un presupuesto en el 2005, menor a 200 millones de dólares. Sin embargo, La Paz está tratando de fortalecerlas modestamente, con apoyo de Venezuela.

Ecuador

Es notable la cuantía de los recursos humanos, financieros y materiales que Ecuador dedica a sus fuerzas armadas, en particular si se tiene en

cuenta lo reducido de su población, territorio y líneas fronterizas. Es el país latinoamericano que más gasta en defensa como proporción del PIB, y es el segundo (apenas por debajo de Chile) por su número de efectivos en relación a su población.

Mantiene tensiones geopolíticas ya mencionadas con Perú, y en mucho menor medida también con Colombia. De hecho, el gobierno de Quito ha acusado al de Bogotá de realizar fumigaciones antidrogas que alcanzan y perjudican territorio ecuatoriano, así como también de violar sus fronteras en persecución de guerrilleros y/o narcotraficantes colombianos. A esto se suman diferencias ideológico-políticas entre los actuales gobiernos en Quito y Bogotá.

En otro orden, Ecuador alberga una base militar estadounidense, la de Manta, que el país del norte utiliza para interceptar el narcotráfico en aguas del Pacífico. Como el actual gobierno ecuatoriano ha declarado que no renovará la concesión de la base cuando esta expire en 2009, Estados Unidos está contemplando trasladarla precisamente a Colombia.

Venezuela

Favorecida por los altos precios internacionales del petróleo, su principal producto de exportación, Venezuela se encuentra adquiriendo navíos, aviones, fusiles y otros equipos, y pretende conformar una Guardia Territorial, según declaró el presidente Hugo Chávez, de hasta dos millones de personas. El rearme venezolano obedece a tres causas principales: el afán de Chávez, quien es militar, de mantener el respaldo de sus fuerzas armadas; la desconfianza frente a Colombia, con cuyo gobierno Chávez tiene diferencias políticas e ideológicas, además de una disputa territorial por el lago o golfo de Maracaibo; y el publicitado temor de una eventual invasión estadounidense.

Venezuela ha incrementado modestamente, de 75.000 a 82.000, su número de efectivos. Sus adquisiciones recientes son las más cuantiosas de América Latina en términos de dólares: 1.300 millones en 2004, y 4.300 millones en 2005-2006, según el Pentágono.⁵ Las adquisiciones, algunas

⁵ "Aumenta Chávez dispendio militar", en *Reforma*, México, 26/2/2007, internacionales, p. 1.

de las cuales son netamente ofensivas, incluyen: 24 cazabombarderos SU-35, 53 helicópteros artillados Mi-24, y 100,000 fusiles AK103 y 104 (de Rusia); entre 12 y 48 aviones Super Tucano (de Brasil); 12 aviones de transporte y de vigilancia, cuatro corbetas y cuatro guardacostas (de España); 10 sistemas de radar (de China), y equipo de infantería ligera (de Ucrania). Por añadidura, ha declarado su interés en adquirir hasta cinco submarinos clase 636 en Rusia, aunque también podría interesarse en los Scorpene franco-españoles. Planea, además, establecer fábricas de fusiles (con Rusia) y de aviones de combate y reconocimiento (con Brasil). En 2007 signó un acuerdo con Belarús, que le venderá equipos varios por mil millones de dólares.⁶

En 2005, el ministro de defensa argentino declaró que las adquisiciones venezolanas estaban rompiendo el equilibrio regional. Sin embargo, es Colombia quien más se preocupa por el rearme venezolano. Colombia reclama desde antiguo una porción de las aguas ricas en petróleo del Lago (según Venezuela) o del Golfo (según Colombia) de Maracaibo, actualmente en control venezolano. En 2007, José Vicente Rangel, reconocido periodista y hasta hace pocos meses vicepresidente (bajo Hugo Chávez) de Venezuela, denunció intenciones estadounidenses de impulsar a Colombia a replantear este reclamo.⁷ Por añadidura, hay tensiones político-ideológicas entre el gobierno socialista venezolano y el gobierno conservador colombiano. Bogotá ha señalado que la guerrilla de su país encuentra apoyo y santuario en Venezuela, mientras que Caracas ha denunciado penetraciones de militares y paramilitares colombianos en territorio venezolano.

Afortunadamente, las tensiones han comenzado a disiparse en las últimas semanas, al aceptar Colombia que Hugo Chávez actúe como mediador con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Parte del acercamiento entre Caracas y Bogotá ha involucrado el indulto para un grupo de colombianos armados arrestados en Venezuela unos años atrás, que supuestamente tenían la intención de asesinar a Hugo Chávez

6 "Arma a Caracas Bielorrusia", en *Reforma*, México, 24/7/2007, internacionales, p. 3.

7 "EE.UU. podría instalar otra base en la región", en *La Nación*, Buenos Aires.

Colombia

En los últimos años, Colombia ha incrementado drásticamente su potencia militar. Es el único país que ha aumentado considerablemente su número de tropas, de 110,000 en 1990 a 200.000 en 2003 (sólo por debajo de Brasil); y planea incrementarlo todavía en 38.000 más en los próximos cuatro años, periodo en que gastará 3.700 millones de dólares a la compra y reacondicionamiento de equipos militares (Pineda, 2007). Cuenta con apoyo de Estados Unidos (700 millones de dólares en 2005) con miras a enfrentar tanto el narcotráfico (objetivo declarado de la ayuda militar estadounidense) como la guerrilla (objetivo colateral). Mantiene, además, un elevado gasto de defensa, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PIB.

Como ya fue mencionado, Colombia comparte (con Chile, después de Brasil) el *status* de segunda potencia militar en América Latina. Sin embargo, carece de capacidad ofensiva externa, dado que sus tropas están comprometidas en el combate interno a la guerrilla y el narcotráfico. Pese a ello, su rearme provoca desconfianza en Ecuador, y más agudamente en Venezuela, país con el que ha entrado en una competencia de adquisiciones "espejo". Por ejemplo, Colombia adquirió 21 aviones de transporte y reconocimiento españoles y 25 Super Tucano brasileños, poco después que Venezuela diese el ejemplo; además, adquirió cuatro helicópteros españoles, y tanques y artillería de diversas fuentes.

Argentina

Argentina, antiguamente una de las primeras potencias latinoamericanas, históricamente en rivalidad con Chile y Brasil, ha perdido su capacidad operativa en materia militar. Sucesivos gobiernos civiles, en particular el de Carlos Menem (1989-1999) redujeron los efectivos, el gasto y el peso político de sus fuerzas armadas, desprestigiadas por la dictadura militar de 1976-1983, por su fracaso en la guerra de las Malvinas (contra Gran Bretaña, en 1982), y por varias intentonas golpistas posteriores.

Perdió su único crucero pesado, varios otros buques y numerosos aviones en la guerra de las Malvinas. Posteriormente desguazó su único portaaviones, desmanteló sus misiles Cóndor de alcance medio, y suprimió el servicio militar obligatorio, con lo que disminuyó drásticamente sus efectivos. Ni su actual gobierno ni la opinión pública mayoritaria apoyarían un programa de fortalecimiento militar.

México

Con casi 200.000 efectivos, México tiene la tercera fuerza armada más numerosa de América Latina (después de Brasil y Colombia), pero su equipamiento es básicamente defensivo. Por ejemplo, la Armada de México tiene buques más adaptados a un servicio de guardacostas que a una flota de guerra. La abundancia de sus efectivos tiene más que ver con su numerosa población y extensos litorales, que con hipótesis de guerra con países vecinos. Aunque su gasto militar se incrementó luego del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, se mantiene muy bajo como proporción del PIB. Por ello, su ejército, dedicado en parte al combate al narcotráfico, en parte a operaciones de socorro a la población civil, y en parte a contener al EZLN y otros pequeños grupos guerrilleros, ha sido apropiadamente llamado “de paz”, en el sentido de que no es una amenaza para otras naciones.

Motivaciones de la carrera armamentista

Las motivaciones de la carrera armamentista en curso en Sudamérica son de tres tipos: disputas territoriales, diferencias ideológico-políticas, y el “efecto espejo”.

Las disputas territoriales y de límites son por lo general muy añejas. Como ya se ha visto, son particularmente agudas las que todavía involucran a Chile, Perú y Bolivia, a Perú y Ecuador, y a Colombia y Venezuela. Hay allí tres puntos candentes que están dando aliento a los gastos de defensa de los países involucrados.

Las diferencias ideológico-políticas respecto del tipo de sistema social y de políticas públicas deseables en cada país de la región, así como respecto de sus relaciones con Estados Unidos, han ganado temperatura en los últimos años, con la elección de gobiernos de izquierda radical en varias naciones. Así, se encuentran tres grandes bloques de gobiernos:

- Gobiernos de izquierda radical y antiestadounidense como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Cuba. Venezuela busca rearmarse para enfrentar una eventual invasión estadounidense, o para un eventual conflicto con Colombia. De forma más incipiente, lo mismo puede decirse de Ecuador, que además visualiza a Colombia como un potencial oponente. El gobierno de La Paz, por su lado, desea fortalecer sus fuerzas armadas para controlar brotes autonomistas en el Oriente boliviano.
- Gobiernos de izquierda moderada que impulsan cambios internos procurando a la vez mantener una buena relación con Estados Unidos, como los de Argentina, Brasil, Chile, Panamá, Perú y República Dominicana. El rearme de Brasil, Chile y Perú reportado en esta ponencia tiene más que ver con situaciones nacionales y de límites, que con diferencias ideológico-políticas.
- Gobiernos de centro o conservadores con una postura amistosa frente a Estados Unidos, como Colombia, México y la mayoría de los de Centroamérica. En este grupo, destaca el rearme de Colombia para combatir a la guerrilla.

La diversidad ideológico-política ha estimulado la diversificación de los proveedores de armamentos. Estados Unidos apoya directamente a las fuerzas armadas colombianas, y no ve reparos en vender armamento a países como Chile o Brasil, pero prohíbe que armas estadounidenses o que contengan insumos estadounidenses sean vendidos a Venezuela. En consecuencia, esta última ha recurrido a Rusia, Ucrania, Belarús, China y Brasil para abastecerse. Por otro lado, varios países europeo-occidentales han hecho pingües negocios vendiendo equipos usados y reacondicionados, como Gran Bretaña, Países Bajos, Italia y Alemania.

Finalmente, debe considerarse un elemento típico de las carreras armamentistas, el “efecto espejo”: cuando un país adquiere un “x” tipo de armamento, sus vecinos muy posiblemente procurarán adquirir ese mismo tipo de armamento. Como ya se vio, esto ha venido sucediendo entre Chile y Perú, y entre Colombia y Venezuela. Pero el efecto espejo puede también estudiarse desde el lado del proveedor: España ha vendido precisamente los mismos tipos de aviones primero a Venezuela y luego a Colombia; Brasil vendió aviones Super Tucano primero a Venezuela y luego a Colombia; y la empresa franco-española que vendió submarinos Scorpene a Chile, los ha ofrecido también a Brasil y Venezuela.

Conclusión y propuesta

Centroamérica, gracias a su pacificación y democratización en la década de 1990, redujo drásticamente sus efectivos y sus gastos militares. Cuba, luego de la desaparición de la ayuda soviética, también recortó sus fuerzas armadas. México se mantiene estable en su poderío militar, que no tiene un carácter ofensivo. En cambio, el panorama militar y geopolítico en Sudamérica, particularmente en la región andina, es preocupante, sin por ello llegar a ser alarmante.

No se está anunciando en esta ponencia el estallido inminente de algún conflicto bélico en Sudamérica. Pero sí se está señalando el despilfarro de recursos que, además de incrementar tensiones geopolíticas, bien podrían dedicarse a fines de desarrollo económico y social. Reducir los gastos y efectivos militares en forma concertada, reafirmar la proscripción ya vigente en América Latina de armas nucleares y de destrucción masiva, e introducir una proscripción de armamentos ofensivos, podrían ser medidas que aliviasen tensiones, redujesen gastos, y eventualmente llevarsen en el futuro a declarar a América Latina como una zona desmilitarizada.

Por cierto, un programa viable de desmilitarización no puede ser unilateral, sino regional, además de gradual y basado en medidas de confianza mutua. Con esta concepción, el autor de esta ponencia propone los

siguientes pasos, conducentes a crear en América Latina una zona desmilitarizada:

- Primer paso: proscribir inmediatamente la adquisición o fabricación de buques, aviones, misiles y otros armamentos ofensivos.
- Segundo paso: declarar un statu quo regional en efectivos, equipos y gastos, para luego negociar (en el quinto paso) su reducción gradual y concertada.
- Tercer paso: reafirmar proscripción ya existente de armas de destrucción masiva (ADM), “armas crueles e indiscriminadas” y minas anti-personales.
- Cuarto paso: establecer como principios latinoamericanos la resolución pacífica de controversias y la neutralidad en conflictos extra-regionales; para que esto sea viable, las grandes potencias mundiales deben acordar proscribir intervenciones extralatinoamericanas, y la OEA fortalecerse en materia de seguridad regional, según el modelo del Tratado de Tlatelolco.⁸
- Quinto paso: reducir gradualmente el gasto militar de cada nación a menos de 0.5% del PIB, y los efectivos a menos de 20 por cada 10.000 habitantes.
- Sexto paso: reconvertir las fuerzas armadas a fuerzas de defensa territorial (estilo Japón, Panamá) o a fuerza pública de función básicamente policial (estilo Costa Rica).

Mientras tanto, es importante que la opinión pública, de cada una de las naciones y de América Latina en general, vigile atentamente el gasto de

⁸ Este Tratado proscribió las armas nucleares en América Latina. Signado primeramente por los países latinoamericanos, posteriormente las potencias nucleares adhirieron al mismo a través de protocolos adicionales.

defensa, en especial la adquisición de armamentos de tipo ofensivo. Nadie quiere, se dice con frecuencia, una guerra entre pueblos hermanos. Si nadie la quiere, ¿para qué entonces tantas armas?

Anexos

Cuadro No. 1 - Gasto militar en América Latina y el Caribe, en miles de millones de dólares de 2003

	1990	1994	2005	Variación 1990-2005
Centroamérica y el Caribe	0.7	0.5	0.3	- 57%
México	1.8	3.0	2.7	50%
Sudamérica	12.1	17.6	22.4	85%
América Latina y el Caribe	14.6	22.1	25.4	74%

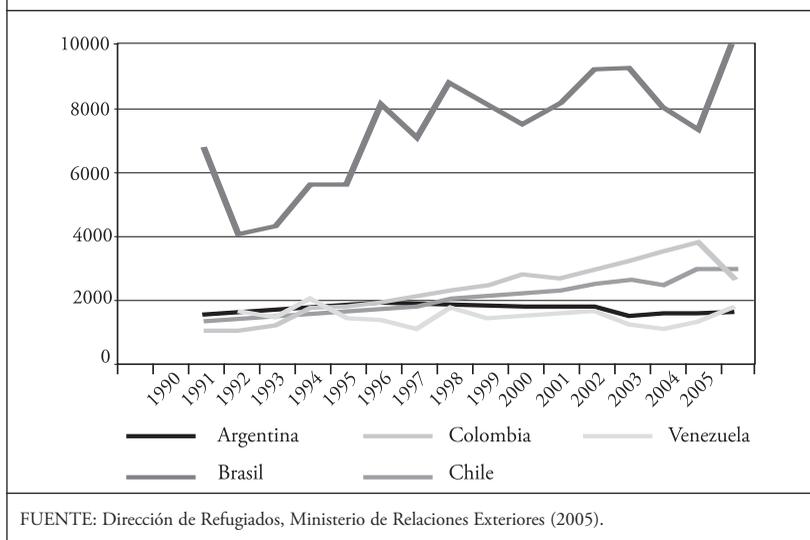
Fuente: Construcción propia con datos de SIPRI y RESDAL.

Cuadro No. 2
Las 8 principales potencias militares en América Latina y el Caribe

País	Gasto militar 2005, millones de dólares corrientes	% del PIB	Efectivos	Efectivos por cada 10,000 hab.
Brasil	10,505.0	1.84	288,000	15
Chile	3,312.5	3.54	77,000	48
Colombia	3,118.8	3.28	200,000	45
México	2,892.0	0.47	193,000	18
Venezuela	1,780.6	1.66	82,000	33
Argentina	1,715.3	1.13	71,000	18
Ecuador	1,095.9	3.67	60,000	44
Perú	1,042.1	1.54	100,000	35

Fuente: Construcción propia con datos de SIPRI y RESDAL.

Figura No. 1
Evolución del gasto de defensa en cinco países seleccionados



Bibliografía

- “Aumenta Chávez dispendio militar” (26/2/2007); en: *Reforma*, México, Internacionales, p. 1.
- “Arma a Caracas Bielorrusia” (24/7/2007); en: *Reforma*, México, Internacionales, p. 3.
- “EE.UU. podría instalar otra base en la región”; en: *La Nación*, Buenos Aires.
- Páez, Ángel (14/11/2005) “Perú-Chile: No End in Sight to Arms Race”, *Inter Press Service News Agency*.
- Pineda, Octavio (28/2/2007) “Arman Colombia como a Venezuela”; en: *Reforma*, México, Internacionales, p. 1.

Narcotráfico

Dificultades para un régimen multilateral efectivo contra el narcotráfico en la zona andina

Anna Ayuso*

El protagonismo del combate al narcotráfico en la zona andina durante las últimas décadas se fundamenta en la dimensión de sus consecuencias económicas, sociales y ambientales y en sus efectos desestabilizadores en las instituciones. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, la manera en como se ha enfrentado desde las políticas nacionales y la influencia dispar de otros actores como los Estados Unidos, la Organización de Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión Europea (UE) parece no haber contribuido a combatirlo ni a eliminar las tensiones. En el actual contexto de la globalización, las respuestas políticas en diversos niveles de decisión a fenómenos transnacionales como el narcotráfico son interdependientes y necesitan de una complementariedad entre objetivos e instrumentos (Thoumi, 2003) que configure un régimen coherente de carácter multilateral. Por ello el fortalecimiento de espacios de diálogo forma parte de la gobernabilidad democrática para enfrentar amenazas comunes y el papel de las organizaciones internacionales está llamado a incrementarse.

Sólo un enfoque regional contra el narcotráfico en la zona andina puede abordar el efecto globo que traslada las consecuencias de la presión por la erradicación de un país al incremento del cultivo en los vecinos. Esta orientación además favorecería una respuesta adaptada al contexto, en lugar de percibirse como una imposición externa y robustecería el pro-

* Coordinadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB.

ceso de integración mejorando las expectativas de eficacia. No obstante, la cooperación regional no debiera plantearse como alternativa a la acción global, sino como un refuerzo para establecer sinergias, en la línea de un regionalismo abierto. Ante la inminente revisión de las estrategias contra el uso ilícito de drogas, tanto en el plano hemisférico, como en el mundial¹, se hace urgente una reflexión sobre las carencias del actual modelo y analizar los principales obstáculos que afectan las políticas de las dos principales organizaciones regionales que abordan el fenómeno en la zona andina, la Comunidad Andina (CAN) y la Organización de Estados Americanos (OEA) y su reflejo en las estrategias de alcance mundial.

El narcotráfico en la región como elemento de conflicto y cooperación

La vinculación del fenómeno del narcotráfico con la lucha global contra el terrorismo lanzada tras los atentados del 11-S bajo el liderazgo de los Estados Unidos ha incrementado las tensiones entre, por una parte las iniciativas regionales de cooperación en el ámbito de la seguridad para el establecimiento de una zona de paz en los Andes y, por otra, la militarización que refuerza el aparato represivo. Dichas tensiones no son una novedad, las políticas represivas durante diversos periodos en Bolivia, Perú y Colombia implicaron el uso del ejército contra los cultivadores de hoja de coca bajo las directrices de la cooperación norteamericana.² Así, las agresivas campañas de erradicación forzosa en Bolivia y Perú a comienzos de los años 1990 provocaron un desplazamiento hacia Colombia y ese proceso se está revirtiendo ahora, en que la contundente campaña de erradicación colombiana mediante fumigaciones con glifosato estimula la producción en los países vecinos (Internacional

1 En el 2008 está prevista la Conferencia Mundial convocada por Naciones Unidas para revisar las estrategias establecidas en el convenio de Viena de 1998 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

2 Dicha presión llevó al gobierno de Toledo en Perú a cambiar su política de negociación con los cultivadores de coca para cumplir objetivos estadounidenses y al gobierno de Sánchez de Lozada en Bolivia a desistir de la negociación con los cocaceros.

Crisis Group, 2005), alimentando nuevas redes de tráfico. El tema de las fumigaciones incrementa las controversias regionales; Colombia utiliza este método rechazado por los demás, especialmente por Ecuador que exige no se aplique en la frontera.³ Además de las consecuencias en la salud, en el medio ambiente y en los medios de supervivencia de los campesinos, las fumigaciones provocan movimientos migratorios que presionan la zona fronteriza. Éstos son aprovechados por la guerrilla y el narcotráfico causando roces con las tropas colombianas y continuos conflictos. El debate sobre la nocividad o no del glifosato se ha politizado, convirtiéndose en una cuestión de filias y fobias frente a las presiones norteamericanas (Transnacional Institute, 2007) y parece obviarse el hecho de que las fumigaciones se han probado como un instrumento caro e inútil para reducir el cultivo y que la reubicación de cultivos y desplazamientos forzados empeora las consecuencias sociales del narcotráfico, constituye una violación de los derechos humanos y fomenta la militarización de la zona.

El Plan Colombia contra el narcotráfico lanzado en el año 2000 ha supuesto una inversión de los Estados Unidos de más de 4.000 millones US\$, (75% del cual destinado a policía y fuerzas armadas) y con ello se ha propiciado una tendencia a aumentar el espacio militar (Machillanda J., 2005). La lucha contra el terrorismo y la guerrilla sirve de coartada para una escalada armamentista en la región y mina esfuerzos por atajar otros fenómenos criminales conexos al narcotráfico, como las redes de tráfico de armas y de lavado de dinero. Aunque la zona tiene un bajo porcentaje del PIB dedicado a gastos de defensa, en los últimos años ha habido un incremento (Malamud y García, 2006). En 2005 Colombia seguía siendo el país andino con mayor porcentaje de gasto de defensa (3,7% del PIB), seguido a distancia de Bolivia (1,9%) y Venezuela (1,6%). Este país ha incrementado el gasto en armamento en un 30% del 2004 al 2005 y

3 Las protestas a causa de las fumigaciones en 2005 llevó a su suspensión en un área de 10 kilómetros de distancia de la frontera pero Colombia reinició las fumigaciones en diciembre de 2006 aduciendo un incremento del cultivo en la zona, lo cual desató las protestas de Ecuador. Finalmente se decidió que la OEA realizará un nuevo estudio sobre el impacto del glifosato, mientras Perú ha llevado el tema a la Corte Internacional de Justicia para forzar una moratoria colombiana de las fumigaciones en la frontera.

tiene previsto continuar⁴, lo cual produce tanta incomodidad como sus acuerdos con Bolivia para establecer bases militares en regiones fronterizas. Los problemas en Colombia también han conducido a aumentar la presencia militar brasileña en su frontera para frenar el paso del narcotráfico y la guerrilla a su territorio. Mientras los Estados vecinos tratan de evitar la internacionalización del conflicto y rehuyen mecanismos de intermediación, el gobierno colombiano y los Estados Unidos buscan identificar narcotráfico y guerrilla⁵. Así los intentos de cambio de enfoque del problema del narcotráfico, desde una visión “securitaria” basada en la persecución, a otra orientada hacia el ámbito de la salud y la prevención, se estrellan contra la visión represiva financiada por el gobierno norteamericano y las diferencias entre los países e incluso entre sucesivos gobiernos de un mismo país, dificultan la implementación de acuerdos.

Otra razón de la falta de adecuación de los instrumentos normativos e institucionales regionales contra el narcotráfico radica en que no acaban de incidir en las raíces estructurales que lo generan. Un análisis de los factores complejos que desencadenan el narcotráfico en la región y los mecanismos del efecto globo, debería incluir la alta tasa de desigualdad, la exclusión social y la pobreza imperante en amplios sectores sociales. Esto juega un papel central, tanto en la violencia cotidiana, como en la persistencia del déficit de legitimidad de unos Estados incapaces de garantizar la seguridad para una vida digna. Colombia presenta el mayor índice de violencia en la zona, pero en general la región tiene una cantidad de homicidios dolosos que triplica la media mundial (PNUD, 2004) y sufre el acoso de las bandas criminales. Sólo un tercio de la población confía en la policía y el sistema judicial para resolver el problema y las políticas de mano dura no han disminuido la criminalidad, pero sí colapsado el sistema penitenciario. A ello colaboraron políticas como la acordada en 2005 entre Estados Unidos y Ecuador, por el que éste se comprometió a incre-

4 Aduce que está renovando equipamiento obsoleto, pero también cambia sus proveedores occidentales, vulnerables a las presiones de los Estados Unidos (como España e Israel, obligados a cancelar sus pedidos) por armamento ruso y chino).

5 Como señalan Chillier, y Freeman (2005) tras el 11-S el Congreso de los Estados Unidos autorizó a “usar la asistencia antinarcóticos para fines contrainsurgentes también bajo el argumento de que ya no había forma de distinguir entre los traficantes de drogas y los grupos terroristas” (p. 9).

mentar un 12% los arrestos por cargos sobre drogas y condujo a la encarcelación de pequeños delincuentes intermediarios a penas mayores que los homicidas (Camacho, editor, 2006). Estas acciones en lugar de orientarse a las causas, ponen el acento en combatir efectos (Machilana, 2005), adolece de falta de perspectiva preventiva y ha tendido hacia una estrategia reactiva.

Es complicado llevar a término una estrategia andina contra el narcotráfico si no hay acuerdo en cuanto a los instrumentos a emplear entre países fronterizos. El carácter progresivo de la política exterior y de seguridad Común de la CAN, basado en el consenso, ha permitido una ampliación horizontal de los contenidos, pero falta una profundización que se muestra en la debilidad institucional e instrumental y en la falta de mecanismos de control eficaces del grado de cumplimiento de los compromisos. Ello es fruto de una persistente desconfianza en los instrumentos de solución de conflictos regionales que se traduce en reticencias a las acciones comunes y a que, en momentos de crisis, se recurra a contactos bilaterales o a la intermediación de la OEA o terceros Estados. Como señalaba Hugo Palma, hubo una tendencia a “saltar del tratamiento bilateral al hemisférico” sin pasar por el sub-regional (Jarrín, 2005). Para corregir estos defectos endémicos habría que pasar de la retórica declarativa y el ensanchamiento material a la profundización, con instrumentos vinculantes, concreción de objetivos y efectivos mecanismos comunitarios de seguimiento, control y solución de controversias.

Evolución del marco andino de cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico

En diciembre de 1985 los miembros del Pacto Andino aprobaron la decisión 98/V en la que se calificaba al narcotráfico como delito contra la Humanidad⁶ y proponían una acción concertada regional en contra de la producción ilegal, transformación y consumo de drogas. No es casual

6 Previamente, en agosto de 1984, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Venezuela, Nicaragua y Perú habían aprobado la Declaración de Quito sobre Tráfico de drogas en la que ya se definía al tráfico de drogas como un Delito contra la Humanidad.

que coincidiera con la campaña contra el narcotráfico lanzada por la administración norteamericana de Reagan por considerarla como una amenaza contra la Seguridad nacional (Camacho, A., editor; 2006). Un año más tarde se firmó el Convenio Rodrigo Lara Bonilla⁷ comprometiéndose a intercambiar informaciones, reuniones periódicas de coordinación, uniformar criterios de las políticas nacionales contra el narcotráfico y facilitar la extradición por tráfico de drogas. En 1989 se sucedieron un plan de acción destinado a eliminar cultivos ilegales de coca y potenciar el desarrollo alternativo⁸ y la declaración de Galápagos sobre el “Compromiso andino de Paz, Seguridad y Cooperación”, proponiendo coordinar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. El Consejo presidencial de Lima de 1990 aprobó la Declaración andina sobre la lucha contra el narcotráfico⁹ y reconoció la necesidad de recursos para el desarrollo alternativo, apoyar las balanzas de pagos, mitigar el impacto social de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y estimular las exportaciones e inversiones extranjeras, al tiempo que acordaban acciones policiales y de represión.

Con la remodelación institucional del Acuerdo de Trujillo de 1996 nació la Política Externa Común (PEC) consagrada mediante el Protocolo de Sucre de 1997 y certificada en el XI Consejo presidencial andino celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en 1999. El Consejo Andino de Ministros de Asuntos Exteriores aprobó los Lineamientos de la PEC¹⁰ que, además de proyectar hacia el exterior el proceso de integración andino, tenía entre sus objetivos fortalecer la Paz y la Seguridad, contribuir a la consolidación de la Democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los Derechos Humanos y la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la co-

7 Convenio entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena sobre cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancia psicotrópicas de 30 abril de 1986.

8 Decisión 250 “Plan de acción para la sustitución y desarrollo alternativo en las zonas productoras de coca de los países andinos” de 11 agosto de 1989, en Lima.

9 En línea con la Declaración de Cartagena suscrita el 15 de febrero de 1989 entre Bolivia, Colombia, Perú y los Estados Unidos.

10 La Decisión 458 del Consejo de Ministros 458 de mayo de 1999 estableció los primeros principios de la Política Externa Común. La decisión 475 de febrero de 2000 estableció los criterios y pautas para la programación y ejecución de la PEC y se reglamentó su seguimiento con la decisión 476. Los criterios y pautas fueron actualizados por la decisión 499 de 2001.

rrupción y el terrorismo. Seguidamente el Consejo presidencial prescribió la creación de un Grupo operativo de alto nivel de las autoridades responsables de la lucha contra las drogas que impulsó la creación de organismos centrales de coordinación y en la actualidad todos los Estados andinos cuentan con él¹¹, pero las políticas nacionales continuaron siendo divergentes.

El Acta de Carabobo de junio de 2001 otorgó atención prioritaria a la aplicación del Plan Andino de cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos aprobado días antes por la resolución 505 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Externas. Los presidentes andinos coincidieron en que debían ser enfrentados tanto los costes sociales y económicos, como los peligros para la seguridad humana y regional, por lo que la lucha contra el narcotráfico debía acompañarse de recursos financieros para el desarrollo y se instaba a mejorar los tratamientos preferentes de acceso a los mercados de los productos procedentes de los países andinos. Partiendo de la naturaleza compartida del problema de la lucha contra las drogas ilícitas se incorporaba el elemento de solidaridad¹². Por ello, los esfuerzos nacionales deberían ir acompañados por la cooperación internacional, tanto en el plano andino, como sudamericano, he-misférico y mundial, pero no se especificaban las vías de financiación.

Se estableció que el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, como órgano de definición y seguimiento de la política, debería adoptar un programa bianual. Por su parte, el Comité ejecutivo de altos funcionarios de los Ministerios de Relaciones Externas y responsables de la lucha contra las drogas ilícitas es el encargado de elaborar los planes operativos con la ayuda de subcomités y grupos de trabajo. Como órgano ejecutivo se creó

11 Bolivia, Consejo Nacional de Lucha contra el tráfico ilícito de Drogas (CONALTID); Colombia, Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE); Ecuador, Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP); Perú, Comisión Nacional para el desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA). Todos ellos situados en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

12 En la línea de la Declaración Política de la Sesión especial de Naciones Unidas de 1998. Uno de los pocos aspectos positivos de los resultados de esta decepcionante reunión de la Asamblea General de la ONU celebrada entre el 8 y 10 de junio de 1998 conmemorando los 10 años del Convenio de Viena fue el refuerzo del principio de responsabilidad compartida.

el Comité Andino de Desarrollo Alternativo (CADA) en junio de 2003¹³. El primer Programa de Acción, precisó objetivos y principios en tres niveles: nacional¹⁴; binacional, centrado en mecanismos de control fronterizo y desarrollo alternativo en Zonas de Integración Fronteriza; y comunitario, basado en la coordinación entre las autoridades nacionales, armonización de legislaciones y la concertación en foros internacionales para captar cooperación técnica internacional y propiciar mesas de donantes. Del conjunto se desprende que el grueso de las políticas se diseñaba y aplicaba a nivel nacional y que el ámbito regional se limitaba a intercambio de información, acciones de concertación y armonización, sin objetivos regionales conjuntos ni mecanismos financieros regionales específicos propios o para encauzar la cooperación internacional.

La decisión 587 de julio de 2004 en la XV Cumbre Presidencial de Quito estableció los lineamientos de la nueva Política de Seguridad Externa Común Andina (PSECA) y para llevarlos a la práctica se estableció un Comité Ejecutivo de Seguridad Externa Común Andina responsable de elaborar propuestas¹⁵. La PSECA trata de afrontar las amenazas con una dimensión extraregional, pero la ambición material no ha ido avalada por medidas acordes. El Consejo Presidencial Andino celebrado en julio de 2005, constató la erosión del principio de responsabilidad compartida en el reparto de las cargas apelando de nuevo a la cooperación internacional, pero falta una definición del principio que abarque todos los aspectos relacionados con el narcotráfico: la oferta, el tráfico, el consumo y el desarrollo alternativo. La CAN ha establecido normas comunitarias sobre interdicción de la fabricación y persecución de los delitos conexos: la decisión 602 estableció la “Norma andina para el control de sustancias químicas que se utili-

13 Resolución 509 tomada durante la XI reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Externas de la CAN realizada en Quirama, Antioquia, Colombia el 24 y 25 de junio de 2003. El CADA está compuesto por las autoridades nacionales en los países miembros responsables en la lucha contra la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas.

14 Incluyendo el control de producción, contrabando y desvío de precursores químicos; erradicación de cultivos ilícitos; desarrollo alternativo; desmantelamiento de la infraestructura de producción y transporte; lavado de activos; y reducción de la demanda.

15 Entre los instrumentos, la decisión 587 de la PSECA contempló: La PEC (decisión 458); el Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas Ilícitas y Delitos Conexos (decisión 505); El Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras (decisión 552); y la cooperación aduanera.

zan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de diciembre de 2004, que fue acompañado del “Proyecto regional para el control de precursores en los países andinos” (PRECAL), financiado en gran parte por la UE. Para el lavado de activos se creó un comité ejecutivo de fomento a la asistencia mutua, la armonización de legislaciones y las redes de comunicación seguras, pero subsisten deficiencias de control de los mercados financieros. Las políticas de interdicción nacionales tropiezan con la debilidad institucional y la dificultad de controlar el territorio y las fronteras. Es necesario mejorar la coordinación entre las diversas autoridades nacionales y locales en los distintos países y fortalecer la Administración de Justicia, pero, sobre todo, se precisa una coherencia que genere confianza en los grupos a los que se dirigen las políticas de reducción de la oferta. Parece necesario otorgar más efectividad a los mecanismos de participación social en la definición de las políticas, pero es difícil en contextos polarizados por políticas represivas y en los que la violencia de grupos criminales y paramilitares queda impune. Hay una contradicción intrínseca entre la voluntad de implantar medidas de confianza con la sociedad civil y aplicar medidas coercitivas para la erradicación forzosa.

En la línea preventiva, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó en 2005 la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible (Decisión 614) para 5 años. Su principal objetivo es contribuir a la reducción de la pobreza y a la cohesión social estableciendo metas e indicadores que orienten las políticas nacionales y comunitarias. Los objetivos específicos están repartidos en 4 áreas (ámbito institucional, coordinación de la Secretaría General de la CAN con las instituciones nacionales, cooperación horizontal y asistencia técnica entre comunidades beneficiarias) desplegadas en tres ámbitos; el social¹⁶, el económico¹⁷ y el ambiental¹⁸. La estrategia está vinculada a la

16 Fortalecer las organizaciones sociales, coadyuvar a las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza rural, sensibilizar a la población de las consecuencias del narcotráfico, enfoque de género y reconocimiento de la diversidad social

17 Reducción de los cultivos y control de su migración; coordinación con gobiernos, organismos y agencias de desarrollo en proyectos de desarrollo alternativo; infraestructura básica en las áreas de intervención para producción y comercialización; vinculación de centros de investigación y universidades; acceso a la propiedad de la tierra; asociación de los productores del sector privado, instituciones, agencias exportadoras y organismos financieros para el acceso a los mercados y desarrollo de instrumentos innovadores de acceso al crédito.

pacificación; sin embargo se sostiene que no debe focalizarse en los territorios afectados por los cultivos, sino que, en prevención, se extienda también a aquellos que estén amenazados. Por otra parte, se exigen condiciones mínimas de seguridad, gobernabilidad y comunicaciones, lo que podría resultar contradictorio con la situación de zona conflictiva de las zonas de cultivo ilícito. Finalmente se señala la necesidad de focalizar acciones en zonas de frontera agrícola y en ecosistemas estratégicos que ofrezcan un potencial de desarrollo local y la oportunidad de aprovechar experiencias, pero prescribe su articulación con las políticas nacionales y sectoriales de desarrollo con una visión integral que contemple acciones de corto, medio y largo plazo para asegurar su perdurabilidad.

El principio de solidaridad prioriza el trabajo conjunto que permita avanzar más que individualmente, lo cual parece conectarlo a un principio de subsidiariedad no formulado explícitamente. No hay referencias a un reparto solidario de los costes, pero el principio de responsabilidad compartida hace una llamada a la cooperación de los países consumidores, atendiendo a que el mayor coste en la erradicación del cultivo y tráfico ilícito lo enfrentan los países andinos. El CADA recomendará una normativa para cumplir el plan e informará anualmente, aunque no se establecieron instrumentos financieros, lo cual supone que se dependerá de recursos foráneos condicionados por actores extra-regionales. Pero la responsabilidad del cumplimiento de los objetivos recae en los Estados miembros, que disponen de un estrecho margen de maniobra en el gasto público, agravado por los compromisos derivados de los acuerdos con la comunidad de donantes, que exigen contrapartidas. Esto genera competencia por la captación de recursos de cooperación, principal fuente de financiación del desarrollo alternativo y distorsiona las políticas nacionales, especialmente cuando, como ocurre con los Estados Unidos, se premia a los aliados a su política de seguridad regional por encima de la efectividad de las acciones. Son los límites de una estrategia sin instrumentos presupuestarios y normativos acordes con los objetivos.

18 Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; mejora de prácticas ambientales; y tecnologías limpias que mejoren el acceso al mercado del comercio justo.

Por otra parte, al aprobarse la estrategia andina cada miembro de la CAN tenía su plan de desarrollo alternativo¹⁹ y no fueron modificados. Además los gobiernos y organizaciones locales tuvieron una participación muy limitada en la planificación de los programas y la escala de los proyectos no fue suficiente para transformar las economías locales por falta de articulación con objetivos de la política nacional y con las políticas sectoriales en materia ambiental, salud, educación, saneamiento básico y desarrollo productivo y rural (CAN, 2005). Aunque la Estrategia andina de desarrollo alternativo aboga por la vinculación y coordinación con la de erradicación de cultivos, en la práctica funcionan en paralelo y dependen de una pluralidad de órganos diversos en cada país. Además existen grandes diferencias en los instrumentos jurídicos y en la disponibilidad de recursos. Así, las políticas de erradicación tienen objetivos marcados por obligaciones convencionales y van reforzadas con recursos externos condicionados al logro de las metas, mientras las políticas de sustitución se contemplan en instrumentos de derecho blando, que no tienen precisados los objetivos, ni indicadores objetivos fiables y carecen de recursos suficientes para tener impacto.

Asimetrías en la respuesta hemisférica contra el narcotráfico

Hasta los años 80 la OEA no concebía la lucha contra el narcotráfico como un objetivo regional. Se sobreentendía que las políticas nacionales eran responsables de abordar el problema, bajo la coordinación de la acción de Naciones Unidas (Ruiz-Cabañas, M.; 1998). Sin embargo, a mediados de dicha década el narcotráfico había adquirido en la región unas dimensiones que la convirtieron en la principal productora y consumidora de drogas, por lo que se decidió convocar una conferencia interamericana sobre narcotráfico. Esta iniciativa tampoco era ajena a la política norteamericana, que estableció en 1986 un sistema de certificación

19 Bolivia el "Plan de desarrollo alternativo 2004-2008"; Colombia el "Programa de desarrollo alternativo 2003-2006"; Ecuador el "Plan Nacional de prevención y control de droga 2004-2008", que incluye un capítulo de desarrollo alternativo productivo"; y Perú, la "Estrategia Nacional de lucha contra la Droga 2002-2007", que contiene parte de desarrollo alternativo.

unilateral de países, el cual comportaba la retirada de la ayuda financiera a aquellos Estados que, según sus criterios, no cumplieran con los compromisos internacionales en la lucha contra el cultivo, producción y el tráfico ilegal de drogas. La influencia norteamericana en el combate contra el narcotráfico ha sido desde entonces determinante y este ascendiente ha ido acompañado de programas de cooperación con una financiación creciente.²⁰ Los resultados de la primera conferencia interamericana sobre narcotráfico, celebrada en abril de 1986 en Río de Janeiro, fueron el Programa Interamericano de acción contra el consumo, la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas o Programa de Acción de Río y la propuesta de creación de una comisión de control. No fue un convenio jurídico, sino un acuerdo político que abogaba por un consenso en la definición de las políticas y una coordinación en su aplicación de acuerdo a los instrumentos multilaterales en vigor. En la línea del posterior Convenio de Viena de la ONU de 1988, se trataba de una estrategia dirigida a la represión del tráfico ilícito. La misión del plan era contribuir mediante mecanismos de control específicos, cooperación técnica para perfeccionar los instrumentos jurídicos e institucionales de los países de América Latina y el seguimiento periódico de información proporcionada por los Estados.

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) fue creada en 1986²¹ con la función principal de establecer mecanismos de cooperación para fortalecer los sistemas de lucha contra el abuso, tráfico y producción ilícita de drogas. La acción de la CICAD se configuró como complementaria a la de los Estados, con acciones de apoyo técnico para desarrollar las capacidades jurídicas, administrativas y operativas de las políticas nacionales²². Pero, al tiempo, se conformaba

20 Así la Iniciativa Andina de la Administración Bush padre de 1989 (2,2 millones de dólares en 5 años), fue seguida del Plan Colombia del Presidente Clinton en 2000 (1,6 millones de dólares) y sucedida por la Iniciativa Regional Andina del actual presidente Bush en 2001 (más de 700 millones anuales).

21 Declaración de Guatemala "Alianza de las Américas contra el Narcotráfico" AG/Res.817 (XVI-0/86) de 15 noviembre 1986. En esta misma sesión la Asamblea General de la OEA adoptó formalmente el Programa de Acción de Río.

22 La financiación de la CICAD corre a cargo de contribuciones voluntarias que aportan aproximadamente el 75% de todo el presupuesto. Los principales contribuyentes son Estados Unidos, Canadá, España, Francia, el BID, Reino Unido y México.

como un mecanismo de diálogo y cooperación entre los países miembros de carácter paritario. La CICAD estableció cinco líneas de acción prioritarias que pueden clasificarse en tres grupos: la recopilación y difusión de datos con la ayuda de sistemas estandarizados y observatorios nacionales²³; la investigación y capacitación en temas específicos²⁴; y la modernización jurídica, mediante recomendaciones para armonizar las legislaciones a través de instrumentos no vinculantes²⁵. Los principios de Río fueron actualizados por el Programa de Acción de Ixtapa de abril de 1990²⁶ el cual propuso que el combate al problema debía ser integral, pero no estableció nuevos instrumentos que incorporasen dicho enfoque. Se recomendó la modernización de las legislaciones nacionales el refuerzo de los sistemas de control, con énfasis en el lavado de activos²⁷ y los programas de prevención del uso indebido de drogas. En el ámbito de la reducción de la demanda se elaboró en 1990 el Programa Interamericano de Quito para la educación preventiva integral contra el uso de drogas que, además de servir para reforzar las capacidades de las instituciones nacionales, quería facilitar la cooperación internacional. Más tarde, se organizó la Conferencia ministerial de lavado de dinero e instrumentos del delito en Buenos Aires de 1995, donde se aprobó una Declaración de principios y un Plan de Acción.

23 Por ejemplo, la elaboración de un Compendio anual de datos sobre la oferta (CICDAT) o la realización de Estudios Uniformes sobre la extensión del consumo (SIDUC). En el año 2000 se incorporó a la CICAD el Observatorio Interamericano sobre Drogas (OID) como el área especializada en la elaboración de estadísticas, la información y la investigación.

24 Así, la formación de funcionarios de la Administración Antidrogas, de los cuerpos aduaneros o las guardias costeras y portuarias o la creación de la Escuela Regional de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD), la capacitación de jueces y fiscales, la capacitación de banqueros para luchas contra el lavado de activos o el fortalecimiento de las unidades de inteligencia financiera, programas sobre drogodependencia o capacitación de profesionales de la salud. También se ha creado de una herramienta cartográfica para detectar cultivos ilícitos (GLEAM).

25 Como el reglamento modelo sobre precursores químicos de 1990, el de delitos de lavado de activos relacionados con el tráfico ilícito de drogas de 1992 o el de proliferación y comercio internacional de armas de fuego de 1997. También colabora en la elaboración de los Planes Nacionales Antidroga (PNA) en la mayoría de los países del Hemisferio.

26 Elaborada inmediatamente después de la Declaración de la Conferencia Cumbre ministerial mundial para reducir la demanda de drogas y combatir la amenaza de la cocaína celebrada en Londres en abril de 1990.

27 La Asamblea de Bahamas en 1992 adoptó el Reglamento modelo sobre lavado de activos del tráfico ilícito de drogas.

En 1996 la OEA aprobó una nueva Estrategia Antidrogas del Hemisferio²⁸, que incorporaba el criterio de responsabilidad compartida teniendo en cuenta las “capacidades y recursos nacionales disponibles” y constataba la progresiva erosión de las fronteras entre países productores, de tránsito y de destino. El aspecto más novedoso era que, junto a la reducción de la demanda y de la oferta, se incorporó un capítulo dedicado a los mecanismos de control, aunque estos mayoritariamente existían previamente y se limitaban a las actividades delictivas. En el terreno de la oferta, se constató el surgimiento de nuevas categorías de drogas de origen sintético que se suman a las de origen natural. Mientras para estas últimas se plantea el recurso a programas de desarrollo alternativo, para las primeras únicamente se contempla el control y la interdicción. En cualquier caso, la determinación y aplicación de las medidas es “responsabilidad exclusiva de cada Estado, conforme a sus programas nacionales y sus ordenamientos jurídicos internos”. El fortalecimiento de la CICAD se tradujo en la ampliación de su mandato para incluir nuevas sustancias e incorporar delitos considerados conexos como el lavado de activos, el tráfico de armas, la cooperación marítima y seguridad portuaria, la delincuencia internacional organizada e incluso la violencia juvenil. En la reorganización de la estructura institucional de toda la OEA realizada en 2006, la CICAD se ha situado en la Subsecretaría de Seguridad Multidimensional, junto al Terrorismo y la Prevención de Amenazas contra la Seguridad.

La II Cumbre de las Américas de Santiago de Chile en 1998, encargó a la CICAD un sistema estandarizado para medir las acciones antidrogas de los miembros y en 1999 se creó el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), compuesto por un grupo de expertos intergubernamentales (GEG) que definen a través de indicadores los componentes de las políticas nacionales antidrogas objeto de seguimiento y genera periódicamente informes en el nivel nacional, regional y hemisférico. Esta iniciativa de carácter paritario permitió dar respuesta alternativa al sistema unilateral de los Estados Unidos para otorgar la certificación. Los informes

28 Aprobada por la CICAD en Buenos Aires Argentina, el 16 de octubre de 1996 en el 10 aniversario de su creación.

del MEM se basan en información proporcionada por los Estados a través del cuestionario estandarizado²⁹ sin embargo, desde 2003 se les puede solicitar información adicional y los expertos independientes encargados de hacer la revisión también pueden consultar otras fuentes³⁰, pero las visitas *in situ* son de carácter excepcional³¹. Los Estados tienen derecho a revisar el contenido de la evaluación antes de que los expertos elaboren recomendaciones públicas en el nivel nacional, regional y hemisférico. En caso de incumplimiento reiterado se prevé el diálogo con el país para incentivarlo a solicitar el apoyo que necesite. El GEG publica un informe anual sobre el cumplimiento de las recomendaciones, pero no están previstas sanciones de ninguna naturaleza y se garantiza la confidencialidad de las informaciones. En el 2000 se creó el Observatorio Interamericano sobre drogas (OID) para asesorar a los Estados miembros y otros organismos en la elaboración de las estadísticas e informaciones para hacer un correcto seguimiento que permita estudios comparables.

Siguiendo el mandato de la Cumbre de Québec de abril de 2001, la CICAD procedió a elaborar una metodología científica para estimar los costos sociales, humanos y económicos del problema que se concretó en un proyecto piloto en 6 países³². Se trata aún de aproximaciones sectoriales y parciales destinadas al perfeccionamiento de los instrumentos. El informe del proyecto (Pérez-Gómez, *et al.*, 2006) advierte la dificultad para acceder a los datos y las dudas sobre la confiabilidad de algunas informaciones, lo cual hace difícil elaborar indicadores y hacer comparaciones. De los datos disponibles se observa un aumento de los costos y que los mayores, con diferencia, son los relacionados con la reducción de la oferta. Por otra parte se expresan dudas sobre el alcance de las políticas

29 Se basan en cuatro apartados: Fortalecimiento institucional de los planes y programas antidrogas; Reducción de la demanda; Programas de reducción de la oferta, reducción de la producción y desarrollo alternativo; Mejora de las medidas de control del tráfico ilícito de drogas, armas de fuego y lavado de activos de la legislación; y compromiso general.

30 En marzo de 2003 en la reunión de Panamá, los Estados aceptaron incorporar al proceso MEM la cláusula: “De acuerdo a la necesidad, el GEG en su trabajo podrá consultar fuente de documentación externa tal como: documentos de la OEA, ONU, GAFIC, GAFISUD y otros reportes nacionales oficiales”.

31 Hasta hoy solo se han realizado dos a países que no han proporcionado la información requerida.

32 Estos son Barbados, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Uruguay.

de reducción de la demanda, ya que se observa una la tendencia general al incremento del consumo.

El Informe hemisférico de la tercera ronda de revisiones de la CICAD correspondiente al periodo 2003-2004 (OEA, 2005a) observó avances en los planes nacionales antidrogas, sin embargo constataba grandes carencias de medios humanos y financieros, señalando que pocos observatorios nacionales cuentan con datos suficientes sobre consumo, uso o control de sustancias químicas y productos farmacéuticos y menos aún sobre resultados de los programas de prevención del consumo o de desarrollo alternativo. El informe da cuenta de la amplia ratificación de los Convenios de la ONU sobre trafico de drogas, sustancias psicotrópicas y estupefacientes, pero quedan Estados sin adherirse a convenios interamericanos sobre asistencia mutua en materia penal o contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados. Sobre la reducción de la demanda, el informe concluye que la prevención es una asignatura pendiente, pues los programas son de alcance muy limitado y carecen de seguimiento y continuidad. Esto impide una evaluación de impacto que permita identificar buenas prácticas. También en el campo del tratamiento de la adicción hay carencias; aunque se dan programas focalizados no hay una actuación estratégica integral y muchos países desconocen la magnitud del problema del abuso de drogas debido a la falta de información sistemática .

En la reducción de la oferta, el control sobre la producción se reduce a la coca, ya que no se dispone de datos para cuantificar la producción de otras sustancias más dispersas. Respecto a aquella, se observa una disminución global en los principales productores, pero el efecto globo ha hecho incrementar la producción en países no tradicionales, como Ecuador. Por otra parte, se reconoce que la medición del éxito de la reducción de la producción en base al número de hectáreas cultivadas está quedando obsoleta, a causa del aumento del número de plantas por hectárea, y a que las de plantas de coca se camuflan entre cultivos lícitos. Se admite que la mayoría de países solo conocen de la existencia de los cultivos ilícitos mediante las cantidades incautadas y que un número considerable de Estados no pueden determinar la extensión de los cultivos ilícitos. El informe da cuenta de los efectos limitados de los

programas de desarrollo alternativo, aunque reconoce la falta de mecanismos de evaluación de la eficacia y el impacto³³. Se apunta a la falta de continuidad en los programas ante la ausencia de resultados a corto plazo como uno de los factores determinantes de la falta de resultados de medio y largo plazo; por ello se hace un llamamiento a apoyar un enfoque más estratégico. Esto contrasta con el escaso peso que en la cooperación de la CICAD se ha dado a dicho ámbito aunque la Sección de Reducción de la Oferta y Desarrollo alternativo ejecuta y coordina algunos programas en zonas de cultivos.³⁴

Sobre la disponibilidad de productos farmacéuticos y sustancias químicas se observa un incremento de los decomisos a pesar de la falta de procedimientos de control armonizados y deficiencias, tanto en el plano legislativo como en el operativo, por falta de recursos humanos y financiación. Se reconoce que a pesar de la disminución de la superficie cultivada de hoja de coca, las cantidades de coca incautadas han aumentado de forma constante y que la presión del control en unas vías de tráfico genera la aparición de nuevas estrategias del narcotráfico y presión al mercado local. El control de las armas de fuego es deficiente y hay países sin estadísticas de exportaciones. En el lavado de activos se avanza en términos de leyes y reglamentos pero la aplicación es deficiente y lo mismo ocurre con la cooperación judicial y aunque se introdujo indicadores sobre el crimen organizado, la información no permitió un diagnóstico sobre la forma de operar de las redes, imprescindible para avanzar hacia una estrategia hemisférica. El Informe hemisférico no establece muchas recomendaciones de aplicación regional o subregional; éstas (hasta un total de 506) se centran en los informes nacionales sin autentica atención a los problemas transnacionales, ni a los desequilibrios internos en la región.

33 La Evaluación temática mundial sobre Desarrollo alternativo elaborada por Naciones Unidas en 2005 (en realidad basada en unos pocos estudios de caso) también reconocía la dificultad de medir el impacto real del desarrollo alternativo.

34 Dentro de la zona andina ha participado en proyectos de desarrollo alternativo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Uno de los principales programas es el GLEAM (Instrumento de Evaluación Integrada del Uso de la Tierra, por sus siglas en inglés) en Bolivia.

El informe anual presentado por la CICAD a la XXXVII Asamblea General de la OEA celebrada en junio de 2007 resaltó avances en la implementación del MEM y mejoras en la información disponible. El principal problema identificado es la falta de recursos para la CICAD, ya que solo recibe una pequeña aportación del fondo regular (20,8% en 2006) y para el resto depende de aportaciones externas que se han visto reducidas en los últimos años. La propuesta lanzada por el Secretario General para asignar un pequeño porcentaje de los activos incautados al narcotráfico y lavado de activos ha tropezado con la resistencia de los Estados y no fue considerada por la Asamblea general. Esta se limitó a felicitar a la CICAD por sus éxitos, a exhortar a una mayor colaboración de los Estados miembros y a apelar a la solidaridad internacional. El único tema con un tratamiento específico fue el del combate de la distribución ilícita por Internet de sustancias sujetas a fiscalización.

Hasta hoy la OEA no se ha planteado el cuestionamiento del modelo actual, que pone el énfasis en las medidas de erradicación, interdicción y represión, ni se ha hecho una evaluación sobre los resultados obtenidos que vaya más allá de los criterios cuantitativos del MEM. Tampoco se contemplan los enfoques sub-regionales de lucha contra el narcotráfico por lo que, aunque puntualmente se han apoyado algunas acciones de ámbito regional³⁵, no se puede hablar de complementariedad con las acciones de la CAN³⁶. Sin embargo, debido a la importancia de los Estados Unidos, no se puede subestimar su influencia en el diseño de las políticas regionales. De hecho, existen grandes paralelismos entre las decisiones políticas de las cumbres hemisféricas y las subregionales y la presión norteamericana determina en gran medida las políticas nacionales. Por ello cualquier cambio en la orientación de la estrategia regional de la lucha contra el narcotráfico en la CAN necesitará de un debate a fondo también en la OEA y de un acuerdo que incluya los intereses de la gran

35 Por ejemplo apoya la Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD) o el programa de Oferta Exportable de Cacao en la Región Andina (ACCESO). El proyecto de Descentralización de las políticas antidroga de los países andinos del que la OIED asumió la dirección en 2006, es regional pero trabaja con los gobiernos nacionales y locales.

36 No hay en los informes de la CICAD un análisis específico para la Zona Andina, si no que se enmarca en el apartado subregional de América del Sur recogiendo a países muy heterogéneos.

potencia. Éste debería abrirse antes de la Cumbre mundial sobre control de Drogas a celebrar en 2008 dentro del marco de la ONU, sin embargo siguen dominando las iniciativas fragmentadas y contradictorias.³⁷

Incrementar coherencia y complementariedad para un régimen multilateral multinivel

Atendiendo a los resultados en términos de producción y consumo de drogas, se puede concluir que las estrategias regionales aplicadas durante 25 años han sido incapaces de afrontar el problema del narcotráfico y el fenómeno se ha incrementado en volumen y complejidad, afectando a la seguridad de las personas y la estabilidad de las instituciones. Dadas las evidencias empíricas, lo lógico sería analizar las causas del fracaso, aunque este ejercicio de racionalidad entre en pugna con la politización del debate y la influencia de las presiones unilaterales. Las iniciativas multilaterales han seguido una inercia basada en un enfoque consistente en potenciar sistemas de reducción de la oferta y en menor medida de la demanda y controlar las políticas nacionales de erradicación de cultivos, interdicción, represión del tráfico ilegal y penalización del consumo. Los instrumentos de cooperación desarrollados han obedecido más a una lógica de presión a los gobiernos, que a la búsqueda de soluciones con enfoque regional, abordando al tiempo las necesidades heterogéneas de cada país. Una mejora del régimen multilateral pasa por: la revisión de los efectos de las actuales políticas, introducir cambios en el modelo para afrontar el problema y adecuar los instrumentos empleados.

En relación a los “efectos”, es imperativa una evaluación sobre las consecuencias de las políticas de erradicación en la estabilidad de las instituciones nacionales de los países afectados y hacer una valoración realista de los compromisos internacionales necesarios para sostener a medio y largo

37 Así, mientras Bolivia hacía campaña por la despenalización del cultivo de la hoja de coca en la ONU, en marzo se celebró en República Dominicana una cumbre “regional” en la que, además de este país, Colombia, Haití y Trinidad Tobago firmaron la declaración de Santo Domingo en la que se comprometían a erradicar e impedir el cultivo y la producción de drogas. Por su parte durante la reciente cumbre de América del Norte de agosto el presidente mexicano presionaba a Bush para incrementar la ayuda financiera para combatir a los narcotraficantes.

plazo políticas estructurales que afronten el fondo del conflicto del narcotráfico. Resulta cuestionable la hipótesis de que la erradicación forzosa del cultivo de hoja de coca disminuye la producción de cocaína y su disponibilidad en el mercado. Incluso se ha planteado la hipótesis contraria; a más erradicación o decomisos de hoja de coca, mayor producción para compensar pérdidas y mayor extensión del problema a causa del efecto globo (Arce, M y L. Reale, 2006)³⁸. La excesiva presión sobre resultados de reducción de la producción del enfoque prohibicionista ha provocado un cruce de informaciones no siempre verificables³⁹ y, en ocasiones, a su manipulación⁴⁰ según las circunstancias políticas. Esas informaciones son el referente en términos de éxito o fracaso y se utilizan como criterio para valorar el compromiso de los gobiernos en la lucha contra el narcotráfico y condicionar la ayuda. Las divergencias entre los donantes respecto a la disminución de la oferta provocan distorsiones; mientras Estados Unidos condicionan la financiación de los programas de desarrollo alternativo a la erradicación forzosa, la cooperación europea consiente que se pueda cultivar coca y realizar otros cultivos o actividades económicas. Esta falta de coordinación tiene consecuencias negativas en la eficacia y genera contradicciones en los programas de desarrollo integral, por ello se debería abordar la unificación de criterios, no solo en el ámbito nacional, también en el regional.

Los tratamientos preferenciales que establecieron tanto los Estados Unidos, como la UE han tenido efectos positivos en las exportaciones andinas, aunque los beneficios no se han repartido de forma equilibrada entre los países. Además no existen evidencias del impacto en las exportaciones de productos de cultivos alternativos. Lo que sí ha habido es una progresiva erosión de las preferencias a causa de: el establecimiento de regímenes aun más preferenciales dirigidos a otros países competidores, la

38 Hipótesis nada desdeñable si, como afirma la ONU, a pesar del incremento continuo de los decomisos la oferta de cocaína ha permanecido estable en la última década.

39 Por ejemplo, mientras el último informe de Naciones Unidas afirma que en Colombia disminuyó la producción de coca, las estadísticas de los Estados Unidos afirman lo contrario.

40 Como la afirmación del informe anual 2007 de la ONUDD de que el problema de las drogas se está logrando frenar porque el mercado de las principales drogas permaneció estable, a pesar de reconocer que se ha incrementado la producción y de que las incautaciones se han incrementado.

resolución de la OMC contraria al mantenimiento del SPG Drogas de la UE y la apuesta por una generalización de los acuerdos para establecer ZLC regionales y bilaterales tanto por parte europea como estadounidense. En conjunto, esto desbarata los planteamientos de tratamientos preferenciales que estimulen la exportación de productos de desarrollo alternativo. También urge la reflexión sobre las políticas de sustitución de cultivos y los efectos sistémicos de las acciones focalizadas. En la actualidad, las estrategias y planes de Desarrollo Alternativo parecen estar dirigidas a responder a presiones internas de los grupos sociales de base más organizados, olvidando a sectores más marginados (Internacional Crisis Group, 2005). La focalización de los programas de desarrollo alternativo crea desequilibrios con otras áreas y generan tensiones sociales, a la vez que favorecen el desplazamiento de los cultivos ilícitos y por ende de la criminalidad asociada al narcotráfico.

Del lado de la demanda será necesario evaluar los costes sociales, pero también económicos de las políticas represivas y examinar las consecuencias de las políticas de mano dura en relación al respeto de los derechos humanos y el funcionamiento de las instituciones. El incremento de la demanda nacional en los países productores, además de consecuencias nocivas para la salud de la población, tiene un efecto inflacionario en la venta local de la droga que estimula el narcotráfico, el cultivo y la criminalidad. Si la propia ONU reconoce que del 5% de personas consumidoras en el mundo sólo el 0,6% pueden considerarse “consumidores problemáticos”, cabe preguntarse cuáles serían los costos y los resultados si en lugar de criminalizar a todo el colectivo se concentrasen los esfuerzos en prevención y tratamiento de los afectados patológicos.

Respecto al actual *modelo*, el vigente marco legal multilateral al amparo de la ONU que consagra el objetivo de una progresiva erradicación de la producción de coca, limita el margen de acción política y no contempla la posibilidad de un mercado lícito controlado de las drogas de origen natural. No obstante la CAN cuenta entre sus miembros países que mantienen cultivos tradicionales y reiteradamente se han opuesto a la erradicación total de una tradición milenaria, circunstancia que necesariamente introduce un factor de incoherencia en el sistema que debiera abordarse. La reforma de la convención de 1998 para flexibilizar el enfoque prohibicionista y permi-

tir el desarrollo de una economía legal para usos industriales, médicos o tradicionales normalizados no debería ser excluida.⁴¹ La ausencia de complementariedad entre la estrategia regional y las divergentes políticas nacionales son el mayor obstáculo para una agenda común. No caben dudas acerca de la necesidad de un enfoque multilateral que englobe la acción nacional, regional y global, abordando todos los aspectos relacionados de la cadena del narcotráfico (la reducción de la oferta y la demanda de forma equilibrada, la lucha contra los delitos conexos y el desarrollo alternativo dentro de un marco de desarrollo regional), el reto es la coherencia mediante un reparto de funciones en cada nivel y valorar la relación entre instituciones. Esto implica, por ejemplo, preguntarse acerca de la complementariedad entre los mecanismos de intercambio de información nacionales, de la CAN y de la CICAD y de éstos con la Oficina contra la Droga y el Delito de la ONU, para unificar criterios y evitar incoherencias, pero también para evitar despilfarro y maximizar los recursos.

El nivel adecuado para la planificación de las estrategias nacionales y regionales así como los actores idóneos para actuar y los instrumentos a aplicar debe ajustarse a los objetivos. Si éstos se plantean en función de las causas y no de las consecuencias, los principales encargados de identificar las acciones necesarias son los afectados. Así la concertación y la consulta aparecen como un factor determinante en el diseño de las políticas desde lo local a lo global, pasando por lo nacional y regional. El diseño de las políticas debería tener su centro de gravedad en las estrategias de desarrollo y las políticas de cohesión social, tanto en el ámbito de la oferta, como en el de la demanda. Eso implica un enfoque de políticas sociales que atienda a las víctimas y genere alternativas viables al cultivo ilícito y a la narcoadicción. El debate entre la estrategia de penalización del consumo predominante en los Estados Unidos y las propuestas centradas en la profilaxis, el tratamiento y las medidas de reducción del daño más extendidas en Europa y Canadá, conlleva también contradicción en los objetivos de las políticas de los donantes y evidencian su efecto distorsionador en las políticas nacionales y regionales.

⁴¹ Sin embargo, los intentos en esa dirección del presidente boliviano, Evo Morales han sido aplazados por las presiones de los Estados Unidos.

En cuanto a la adecuación de los *instrumentos*, aun a falta de informaciones fidedignas, parece que no es conveniente mantener el diseño de los actuales programas de sustitución de los cultivos de hoja de coca y se hace necesario un planteamiento que tenga en cuenta el fenómeno, pero que no se limite a él. Ni la sustitución de cultivos, ni el desarrollo alternativo preventivo son suficientes sin un plan de desarrollo global que atienda a las necesidades básicas de la población y a los problemas de exclusión social y desigualdad. De igual modo resultan ineficaces en situaciones de conflicto si se obvian las causas originarias de éste y, por ello, cualquier acción debe complementarse con políticas de resolución de conflictos. Por otra parte, ante la continua erosión de las preferencias arancelarias ligadas a la lucha contra el narcotráfico, habría que buscar fórmulas de incentivos alternativas. Parece razonable llevar el debate hasta la OMC y plantear instrumentos de carácter global que afronten el problema, sin excluir *a priori* la posibilidad de un comercio legal de la hoja de coca para usos industriales.

Paradójicamente, la acción a la que más recursos se dedica en la región en la lucha contra el narcotráfico, la reducción de los cultivos mediante la erradicación forzosa, es precisamente la que no es objeto de ninguna medida de concertación ni en la CAN ni en otros foros, a pesar de ser la principal causante del efecto globo. Debería asumirse la imposibilidad de acabar con el cultivo de forma coactiva y sustituirla por una vía negociada de autocontrol del sector cocalero estableciendo incentivos adecuados, tanto con políticas de reducción del daño como con fuentes de ingreso viables. Respecto a los programas de reducción de la demanda, la resolución 505 ya hablaba de impulsar la descentralización y trabajar con las autoridades municipales. Habría que incrementar el papel de estas y de otras instituciones sociales para actuar de forma coordinada y sostenible en los programas permanentes de prevención, tratamiento y reducción del daño con medios suficientes. Este es un sector en el que los países donantes, tradicionalmente consumidores, tienen mayor experiencia, aunque no se puede decir que sea claramente exitosa, ya que la demanda global no se ha reducido. En cualquier caso, se deberían extraer lecciones sobre las buenas y malas prácticas para evitar repetir los mismos errores. El debate sobre las políticas de reducción del daño deberá atender a los resultados

de las experiencias en curso y extraer las lecciones pertinentes sin prejuicios. Eso implica contemplar la posibilidad de un sistema controlado de suministro legal de drogas acompañado de políticas de prevención de las adicciones.

Si los objetivos cambian, también deberían reformularse los criterios para la distribución de los recursos en función de las necesidades y modificar los indicadores en relación a los cuales se mide el éxito y fracaso de las políticas de lucha contra el narcotráfico. Igualmente se necesitaría una definición de la relación entre instrumentos de corto, medio y largo plazo para adecuarlos a los objetivos de desarrollo y establecer un mecanismo consistente de medición de los costes de las políticas necesarias para la lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos. Sería un paso previo para el establecimiento de los mecanismos financieros adecuados destinados a cubrir el coste de los planes de la lucha contra el uso ilícito de drogas que permita ajustar los objetivos a los recursos disponibles, fijar el nivel adecuado de inversión pública y calcular las necesidades de aportación externa. Para alcanzar una redistribución más equitativa de los costes de la lucha contra el narcotráfico habría que definir el principio de responsabilidad compartida, tantas veces invocado pero tan falto de concreción y completarlo con un cálculo sobre los costes que sirva de referencia para el reparto de la carga. Sólo una información adecuada de los costes sociales y económicos de las causas y las consecuencias del abuso del consumo de drogas y el narcotráfico permitiría calcular un reparto equilibrado de la carga entre países consumidores y productores que además tenga en cuenta el grado de desarrollo de éstos. No es tarea fácil y parece imposible en términos absolutos, pero es factible mejorar la valoración de algunas políticas necesarias a nivel nacional y regional estableciendo mecanismos de financiación y criterios de distribución de fondos adecuados.

Avanzar hacia un verdadero enfoque multilateral requeriría disminuir las presiones unilaterales y llevar los debates a los foros multilaterales y las mesas de donantes para buscar un consenso negociado. Eso sólo se conseguiría mediante un mecanismo financiero que garantizase la disponibilidad de los fondos comprometidos y una distribución equitativa en función de criterios objetivos. En esta línea iría la creación de un fondo común de donantes de ámbito regional puesto a la disposición de los paí-

ses miembros de la CAN para afrontar las políticas relacionadas con la lucha contra el narcotráfico. Dotar a las instituciones andinas de un fondo para desarrollar políticas regionales y financiar acciones nacionales contribuiría a fortalecer las instituciones nacionales y regionales, proporcionarles instrumentos necesarios para afrontar las raíces del problema y no solo sus derivaciones. Sin embargo, el reto para lograr instituciones regionales más eficaces no es de orden técnico, sino político: se trata de lograr que los Estados miembros sean capaces de integrar su interés nacional en el interés común y, por tanto, estén dispuestos a invertir los recursos disponibles, internos y externos, en acciones concertadas, persuadidos de que es posible una acción más eficaz en beneficio mutuo y asegurar el compromiso político y financiero.

Un paso fundamental es dotar a las decisiones de mayor legitimidad ampliando el diálogo, tanto en el diseño como en la aplicación y control de las políticas e incorporar a la sociedad civil como vía para el establecimiento de sistemas efectivos de construcción de la confianza (Jarrín, 2005), fortalecer la democracia y reforzar la institucionalidad civil de los temas de seguridad. Un problema previo es como incrementar las capacidades de la sociedad para abordar estos temas (Servin, 2004) y buscar las vías de articulación de un colectivo heterogéneo por definición. De ahí la necesidad de un trabajo de fortalecimiento, formación y promoción de redes transnacionales estables que permita el establecimiento de procesos de larga duración. Pero sin duda, el mayor reto es el incremento de la transparencia de las políticas públicas y una información adecuada a los actores civiles en un ámbito tradicionalmente excluido del debate público. Se trata de pasar de la retórica a la práctica estableciendo consensos de mínimos irrenunciables y asegurando el cumplimiento efectivo de compromisos abordables con los medios disponibles, para ir avanzando gradualmente con recomendaciones asumidas de manera voluntaria. Es un proceso lento, pero más sólido que las declaraciones maximalistas imposibles de lograr y continuamente aplazadas.

Bibliografía

- Arce, M. y L. Reales (2006) "Violencia política, asistencia militar de Estados Unidos y producción de coca en los Andes Centrales" *Revista de Ciencia Política* Volumen 26, nº 1, 2006, pp. 25-47.
- Bodemer, K. y Rojas, F. (2005) *La Seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*, Madrid: Ed. Iberoamericana/Vervuert, pp. 227.
- Bodemer, K et alt. (editores) (2001) *Violencia y regulación de conflictos en América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 462.
- Burt, J. y P. Mauzeri (2004) *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*. Pittsburg P.A.: University of Pittsburg Press, pp. 324.
- Camacho, A., editor (2006) *Narcotráfico: Europa, EE.UU., América Latina*, Barcelona: Publicación i Edicions Universitat de Barcelona-OBREAL, 2006, pp.253
- CAN(2005) "Estrategia Andina de Desarrollo alternativo, integral y sostenible" Documento de Trabajo SG/dt 307, 11 julio.
- Interamerican Dialogue (2001) "¿Puede adoptarse un enfoque multilateral en la lucha antinarcóticos?" pp.11, <http://thedialogue.org/publications/antinarcoticos.asp>
- International Crisis Group (2005) *Coca, droga y protesta social en Bolivia y Perú*, Informe sobre América Latina nº 12, 3 de marzo, pp.38.
- Martínez, R. y J.S. Tulchin (2006) *La Seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y América*. Colección Interrogar la Actualidad. Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 340.
- OEA (2007) *Informe anual de la CICAD a la XXXVII A.G. de la OEA*, OEA/Ser.L/XIV.2.41 CICAD/doc.1570/07, 4 de mayo.
- OEA (2006a) *Informe Hemisférico sobre implantación de recomendaciones 2005*. Implementación de recomendaciones de la tercera ronda de evaluación, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2006b) *Perú 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2006c) *Ecuador 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2006d) *Colombia 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.

- OEA (2006b) *Bolivia 2005*. Implementación de recomendaciones, MEM-GEG, CICAD, OEA.
- OEA (2005a) *Informe Hemisférico. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CIDAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005b) *Informe Perú. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005c) *Informe Colombia. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005d) *Informe Ecuador. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- OEA (2005e) *Informe Bolivia. Evaluación del progreso del control de drogas 2003-2004*, MEM-GEG, CICAD, OEA/Ser.L/XIV.6.1.
- Pérez-Gómez, A. et al. (2006) "El estudio de costos humanos, sociales y económicos de las drogas en las Américas: reporte final".<http://cicad-costos.org> , 20, pp.
- Roncken, T.(2004) *La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos. Centros operativos de Avanzada en América Latina y el Caribe*, Quito: Editorial Abya Yala, pp. 95.
- Ruiz-Cabañas, M. (1998) "La OEA y el combate hemisférica contra las drogas", *Revista Mexicana de Política Exterior* nº 54. pp.102-115.
- Solomon, K. R. et al (2005) *Estudio sobre los efectos del programa de Erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y el medio ambiente*, Informe CICAD-OEA, Washington, D. C., Estados Unidos, 30 de marzo.
- Thoumi, F.E.(2003) *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*, Washington DC: Wodrow Wilson Center Press, pp. 416.
- Transnational Institute (2007) *La politización de las fumigaciones*. Informe sobre políticas de drogas nº 20 febrero 2007, pp.4
- Youngers, C.A. Y H. Rosin (2004) *Drugs and Democracy in Latin America. The impact of US Policy*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, pp. 415.

La política de la Unión Europea de lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos?

Marie-Esther Lacuisse*

Introducción

El tráfico de cocaína hacia Europa crece cada año. En el informe de las Naciones Unidas de 2005 sobre las drogas, se menciona que los decomisos de cocaína en Europa occidental y oriental superaron las noventa toneladas. En 2005, en el territorio de la Unión Europea se decomisó setenta y cinco toneladas, mientras que en los años 1980, la cifra no superó las treinta toneladas¹. Este aumento de decomisos es relativo al crecimiento del tráfico de cocaína hacia Europa –mientras tanto el tráfico hacia Estados Unidos no bajó de manera significativa– y también al reforzamiento de la cooperación policíaca. Este fenómeno hizo que la Unión Europea (UE) intentase ahora reforzar su política de cooperación con los países andinos, productores de la hoja de coca. Paradójicamente, este aumento de decomisos se produjo en el mismo período en el que se hicieron declaraciones relacionadas al éxito de las políticas de reducción de la oferta que consideraban la disminución de hectáreas de coca (anexo 1).

El tema de la coca y del tráfico de la cocaína se llevó a la agenda europea desde los años 1990; sin embargo parece reciente su apareamiento en los discursos de un *setting* prioritario. La lucha contra la droga fue inscri-

* Phd candidate, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sciences PO/ CERI.

1 Véase the Outcome of proceeding of High Level Specialised Dialogue on Drugs between the EU and the Andean Community, Brussels, 27 September 2006, http://ec.europa.eu/external_relations/andean/intro/index.htm.

ta por primera vez como uno de los tres ejes de acción de cooperación de la UE en la “Estrategia Regional Comunidad Andina” 2007-2013. Los programas de desarrollo alternativo o sea desarrollo rural integral, tienen ahora más peso en los planes de acción para Bolivia, Colombia y Perú definidos por las Estrategias Países 2007-2013.

El análisis de los programas de acción de la Comunidad Andina (CAN) demuestra también que el problema de las drogas está ahora inscrito no solamente en el marco de la cooperación internacional, sino también dentro de la cooperación política entre los miembros (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú). En el 2005, la CAN aprobó una “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible”² ante la cual la UE se declaró favorable a cooperar por su implementación para asegurar un enfoque coordinado con la CAN.

Los países andinos estuvieron desde décadas atrás, bajo la influencia de la política extranjera de los Estados Unidos. La política conducida por estos últimos tiene críticas en particular sobre la lucha contra las drogas³. La UE, como institución regional supranacional que no depende de una autoridad pública central, intenta promover una acción multilateral y global en materia de drogas, conducida bajo el principio de corresponsabilidad y subsidiaridad que se diferencia de la norteamericana. Para consolidar este enfoque, la UE declaró favorecer en el marco de la cooperación económica y política, las relaciones interregionales a las bilaterales.

En el marco de la globalización, se aumentó las cifras de normas de regulación multi sectoriales y las interdependencias entre estados y una visión común de fenómenos globales hacia el medio ambiente, el cambio climático pero también las drogas; el análisis de la política de la UE en materia de drogas en los países andinos merece un enfoque desde el análisis de las políticas públicas. Esta perspectiva de análisis permite tomar en cuenta el estudio del *policy process* y las interacciones entre niveles de acciones (*multi level approach*). Por eso, hay que presentar la elaboración de la estructura de la política europea en materia de droga desde su inicio y luego

2 Decisión 614, Decimoquinta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 15 de julio de 2005.

3 Véase por la cuestión de la política norte americana en materia de lucha contra la droga Younger, Coletta, Rosin, Eileen, (2005); Thoumi, Francisco, (2005); Cabieses, Hugo (2005), entre otros.

la evolución de la cooperación con los países andinos, tomando en cuenta el conjunto de instituciones y actores involucrados en esta (internacional, regional, nacional y local). Habría que ver primero si los principios declarados por la UE guían sus aplicaciones y luego los limitantes a las cuales se enfrenta la acción multinivel, en particular con respecto a los nuevos instrumentos puestos en funcionamiento por la UE este último año. Como menciona Robert Putnam en su artículo sobre el juego a dos niveles (Putnam, 1988: 427-460) el multinivel requiere consideraciones más complejas, porque la negociación no se limita a la posición del negociador. La UE defiende una posición, pero detrás se encuentra la complejidad de un conjunto de actores nacionales que no defiende un interés común. Ocurre lo mismo dentro de la CAN entre sus miembros, que además representan estados que no tienen instituciones consolidadas.

Elaboración de la coordinación de la política en materia de drogas dentro de la Unión Europea 1985-1999

Fue en 1985 que se constituyó el primer grupo dentro del Consejo para trabajar sobre la posición que la UE deberá tener en materia de drogas (CEE hasta 1993) durante las conferencias internacionales de las Naciones Unidas dedicadas a la lucha contra la droga. Sin embargo, la elaboración de la estructura de la coordinación de drogas dentro de la UE no empezó antes de 1990, sin que fuese realmente definida antes de 1999, año de ratificación de los acuerdos de Ámsterdam.

El compromiso de la Unión Europea en la política internacional de lucha contra las drogas 1985-1990

La Unión Europea se involucró en la lucha contra las drogas con la propagación del VIH causada en parte por la toma de heroína. El consumo de drogas por inyección se convirtió en un problema de salud pública, así como el de crack en los Estados Unidos en el mismo periodo. Este momento corresponde también al fracaso de la Convención Única de 1961,

que preveía una erradicación total de las plantas narcóticas en un periodo de veinte y cinco años.

La formación de un grupo de trabajo sobre las drogas en el Consejo europeo, tuvo por función preparar la Conferencia Internacional sobre el Abuso y el Trafico Ilícito de Drogas organizada en Viena en 1987. El objetivo fue influir sobre la reorientación de la política internacional hacia una política menos represiva y orientada a la reducción de la demanda. Mientras tanto, los Estados Unidos han privilegiado desde siempre una política de reducción de la oferta, una parte de los países de la Unión Europea privilegiaban desde los años 1960 una política de la reducción de la demanda que no llegaron a imponer dentro de la Comisión de las drogas de las Naciones Unidas (CND) (McAllister, 2000). Esta perspectiva estuvo también sostenida por los países productores, entre ellos los países andinos. La Conferencia llegó a la redacción del *Esquema Multidisciplinario Completo para las Actividades Futuras de la lucha contra el Abuso de las Drogas*; sin embargo, este esquema no fue nunca ratificado en beneficio de la Convención Internacional de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de drogas y de los psicotrópicos en 1988. Esta tercera convención internacional excluye, como las demás, toda prerrogativa en términos de reducción de la demanda que integra la noción de corresponsabilidad entre países productores y consumidores.

La UE impulsó algunas medidas en materia de lucha contra la droga que se pusieron en línea con la agenda internacional. Las primeras medidas tomadas por la UE fueron relativas al control sobre los precursores, según el artículo 12 de la Convención de 1988. La UE a través de la DG Trade, añadió una mención especial a la droga al Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias (SPG), tarifas arancelarias preferenciales para los productos agrícolas lícitos provenientes de los países terceros en desarrollo, en 1990 para los países andinos exclusivamente al inicio. El año siguiente los Estados Unidos aprobaron la “Ley de Promoción Comercial Andina” (ATPA). Se debe mencionar que esta medida fue tomada después de un pedido de los países andinos hacia la comunidad internacional, para reequilibrar el enfoque represivo de la Convención de 1988. El problema de los precursores se sumó a la agenda de la reunión del G-7 de Houston que se desarrolló el 10 de julio de 1990.

Elaboración de la coordinación droga interna –de un enfoque sanitario y cooperativo a un enfoque represivo euro centrado–1990-1999

Mientras el Parlamento europeo estaba en favor de la apertura de un presupuesto para las drogas en materia de cooperación a partir de 1987, esta línea horizontal de financiamiento no se realizó antes de 1997.

La coordinación droga dentro de la UE, fue creada entre 1990 y 1991 dentro de la Secretaría General de la Comisión, único órgano transversal de la institución. La coordinación droga fue consolidada con la creación del Observatorio Europeo de las Drogas y de las Adicciones (OEDT) en 1993. El observatorio tenía por misión inicial presentar análisis del consumo de drogas dentro y fuera de la UE. Finalmente, su trabajo se limitó a la elaboración de estadísticas sobre los países de la UE y candidatos. En el mismo año y con la ratificación del Convenio de Maastricht, la coordinación droga fue trasladada a la Dirección General de Justicia y Asuntos Interiores (JAI) para promover una política comunitaria en materia de droga, bajo un enfoque más represivo que lo previsto. La Dirección General de la Salud pública quería y debía, en un primer paso, recuperar la coordinación droga. La JAI limitó el trabajo a los asuntos interiores a Europa. La política en materia de droga se quedó desconectada de la DG Relaciones Exteriores (RELEX) responsable de la política de cooperación internacional con los países terceros bajo la autoridad del Consejo. No es antes del 2005 que el Consejo planificó una estrategia para la expansión de la JAI hacia los países externos. Veremos más en detalle este punto relacionado a la redefinición de los instrumentos de la UE en 2006.

El primer Plan de Acción europeo global en materia de lucha contra la droga (1995-1999)⁴ definido en 1994, se concentra en la reducción de la demanda dentro de la comunidad europea y la reducción del tráfico, en el marco de la lucha contra los psicotrópicos y los precursores. Se menciona sin embargo en el mismo plan que la UE debe completar su plan de acción con una parte externa relativa a la cooperación internacional, utilizando instrumentos comunitarios, así como las posibilidades que ofrece

4 Véase SCADPLUS : Plan d'action en matière de lutte contre les drogues (1995-1999) disponible en <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/cha/c11524.htm>

la Política Extranjera y de Seguridad Común (PESC) de tipo intergubernamental.

En diciembre de 1998, el Consejo Europeo convocado en Viena impulsó la elaboración de una estrategia de lucha contra la droga, tomando en cuenta las nuevas posibilidades ofertadas por el Convenio de Amsterdam, negociado un año antes. Los acuerdos de Amsterdam intensifican el enfoque policíaco de la política de lucha contra las drogas- con medidas que permiten el reforzamiento de la cooperación policíaca al nivel operacional y la creación de una red entre autoridades judiciales para controlar el lavado de dinero. La primera Estrategia antidroga de la Unión Europea (2000-2004) elaborada –antes la UE planificaba únicamente un plan de acción– propone un enfoque integrado y equilibrado entre reducción de la demanda y de la oferta. En el marco del alineamiento de las legislaciones entre los países europeos para luchar contra las drogas, los acuerdos de Amsterdam estipulan también la necesidad de una acción que respete el principio de subsidiaridad. Este principio de acción preserva la soberanía nacional e impulsa que la lucha contra la droga sea mantenida como prioridad tanto en la agenda interna cuanto externa de la UE, según el punto uno de los principios y de los objetivos de la Estrategia⁵. Las autoridades locales y regionales deben asumir un papel importante en el establecimiento de los programas.

La cooperación internacional: establecimiento de una coordinación droga dentro de la RELEX

En la Estrategia 2000-2004, la cooperación internacional para la lucha contra la droga aparece como tal para favorecer el desarrollo alternativo a las drogas. Se diferencia de la política de la reducción de oferta restringida a la lucha contra los precursores y el lavado de dinero. Se presenta como el último punto que cumplir en los objetivos. La inscripción de la cooperación internacional en materia de droga en la agenda de la coordinación droga, que se diferencia de la agenda geográfica por países y regio-

5 Véase la página web de la DG JAI.

nes, corresponde a dos causas que son: la creación de la línea de cooperación norte/sur a dentro de la RELEX en 1997 y la elaboración de una política multilateral de cooperación durante la Sesión Especial de las Naciones Unidas dedicada “ a la cooperación internacional contra el problema internacional de la droga” que se desarrolló en Nueva-York en 1998.

La cooperación norte/sur en materia de droga fue institucionalizada con la creación de la línea de financiamiento horizontal ya propuesta por el Parlamento en 1987. La prioridad se ofrece a los países terceros que han ratificado las convenciones internacionales (1961, 1971,1988) y que respetan los derechos humanos. El artículo cuatro estipula que la UE financiará únicamente programas en el marco de planes nacionales o llevará una ayuda para la consolidación de las instituciones nacionales a cargo de las políticas de drogas. El presupuesto de la línea horizontal era de 12 millones en 1997 y bajó hasta 1,6 millones en 2002 para terminarse en 2003. El cierre de este instrumento responde a la voluntad de la Comisión de racionalizar los presupuestos para promover un modelo europeo de acción pública⁶. La suma de pequeños presupuestos no permite una visibilidad de la cooperación internacional europea ya fragmentada entre diversas estructuras. La RELEX plantea las estrategias y los planes según las directivas del Consejo mientras Europeaid está a cargo de su establecimiento con las delegaciones europeas en los países terceros. Existe también la DG Desarrollo en materia de política de cooperación internacional, que desde la creación de Europeaid (o Aidco) en 2001 tiene únicamente a cargo los países de África, Caribe y Pacífico (ACP). América Latina depende entonces exclusivamente de Europeaid. La multiplicación de direcciones generales a cargo de la política de cooperación no facilitó la elaboración de una política coherente y creó conflicto de oposición entre ellas. Un grupo de coordinación droga Inter. RELEX fue sin embargo establecido en 2001, en el cual participan las DG mencionadas arriba a fin de consolidar la política externa en materia de drogas. El problema es que la lucha contra la droga hace parte de los programas de la coope-

6 En 2002, el Parlamento no acordó un presupuesto a la línea horizontal de hecho la Comisión no pidió uno en 2003. La reforma de los instrumentos se inició en 2004.

ración europea sin estar inscrita como eje de acción prioritario excepto para América Latina, lo que hace que la política conducida en esta región quede a veces desconectada de la línea general de acción que provoca un falta de apoyo común.

La Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998 promulgó un enfoque global, multidisciplinario, integrado y equilibrado de la estrategia anti droga, en la cual la reducción de la oferta y aquella de la demanda constituyen factores que se refuerzan mutuamente. Esta declaración está inscrita en la Estrategia anti droga de la UE (2000-2004). América Latina es mencionada como zona prioritaria para la lucha contra la droga. Analizando las interacciones que hubo entre la UE y el Grupo de Río anteriormente a 1998, se comprenderá que el enfoque puesto a la Sesión Extraordinaria así como a la estrategia 2000-2004 es la consecuencia de un diálogo entre ambas partes, la UE y los países latinoamericanos del grupo Río en la Cumbre de Cochabamba de 1996⁷.

Cuál es el tipo de cooperación entre la UE y los países andinos

Como se mencionó, la agenda de la cooperación internacional depende de la DG RELEX mientras que la de la droga de la DG JAI. El primer acuerdo estructural de cooperación entre la UE y América Latina data de 1993. Se puso en marcha en el marco de un conjunto de actores favorables a la cooperación con América latina en los puestos claves de la Comisión y de la RELEX a partir de 1992⁸. En los acuerdos estructurales de 1993 se menciona ya en el artículo 25, dedicado a la lucha contra la

7 Véase artículo 29 de la VI Reunión Ministerial Institucionalizada del Grupo de Río y la Unión Europea Declaración de Cochabamba, 16 de abril 1996. - Ambas partes consideraron con interés la propuesta de celebrar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre las drogas y sus problemas conexos. Manifestaron que esa propuesta debería ser tratada por el 39 período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, **que se celebrará en Viena del 16 al 25 de abril de 1996, y por el segmento de alto nivel del Consejo Económico y Social que se dedicará al problema de las drogas y tendrá lugar en Nueva York en junio de 1996-**.

8 Analizando los actores se nota que dos españoles tienen los puestos claves de dirección de la política a la comisión, uno vicepresidente de la Comisión y el otro director de la Dg RELEX. Un portugués era el jefe de unidad América Latina.

droga, la necesidad de promover culturas de sustitución en el marco de la cooperación internacional de la UE con los países andinos. Sin embargo el primer objetivo trata de la reducción de la demanda⁹. Estos acuerdos de cooperación no fueron ratificados antes de 1998, un año después de la planificación de la cooperación norte/sur y fueron redefinidos en 2003 sin estar todavía ratificados. La lucha contra la droga se convierte ahora en prioritaria. El artículo no se limita a mencionar como en aquellos de 1993 *the importance of the international cooperation*, pero declara *the importance of the fight against illicit drugs and related crimes, based on the principles of shared responsibility, comprehensiveness, balance and multilateralism*¹⁰. La UE declara su aplicación al principio del Estado de derecho pero también a la buena gobernanza, concepto débil que intenta favorecer una visión horizontal de las relaciones contra la verticalidad de la política de un estado nacional. Esta idea de gobernanza se construyó paralelamente a la noción de multilateralismo e interregionalismo en el marco de la globalización.

Entre 1990 y 1998, la acción de la UE en materia de lucha contra las drogas en los países andinos se limitó al SPG, acuerdos bilaterales sobre los precursores con cada uno de los países andinos así como la planificación del Mecanismo de Coordinación y Cooperación (MCC) específico a la cooperación con América Latina en 1995. Mientras la zona América Latina estuvo bajo la misma dirección que Asia y la misma reglamentación relativa a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación con los países en desarrollo¹¹ para ambas partes, una cooperación especial se puso en marcha con América Latina y en particular con los países andinos por razones de la lucha contra la droga. En 1996, se planificó un diálogo político de alto nivel sobre drogas exclusivo con la zona andina. Sin embargo esta cooperación especial no significó que la ayuda financiera aumentara tanto. Asia queda prioritaria en la agenda de cooperación internacional, en parte porque Afganistán está vinculado a esta zona. Por ejemplo, el presupuesto para Asia es de más de 5,18 millares de euros por el periodo 2007-2013 y el de América Latina de 2,6 millares de euros.

9 Véase Official Journal of the European Communities L127/11, 29 de marzo 1998.

10 Véase http://ec.europa.eu/external_relations/andean/doc/pdca_1203_fr.pdf.

11 Véase Reglamento CE n° 443/99 del 25 de febrero 1992.

El diálogo político sobre drogas

A diferencia de Asia, que impulsó desde 1976 una coordinación droga dentro del ASEAN y programas nacionales de control de drogas, conducida para el liderazgo de Tailandia en materia de drogas, la CAN tardó en planificar un comité de coordinación en este tema. Hay por supuesto relaciones entre las últimas iniciativas andinas y el diálogo político sobre drogas establecido con la UE. Se tiene que considerar también el papel de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CI-CAD). Sin embargo, esta última fue creada bajo el impulso de los Estados Unidos al momento del *boom* del crack.

El inicio del diálogo se impulsó en la cumbre ministerial de Bruselas en 1995 para el control de los precursores. En la Cumbre de Cochabamba los ministros subrayaron la necesidad de mantener un diálogo de alto nivel sobre drogas entre la UE y el Grupo de Río, como aquél entre la UE y los países andinos iniciado algunos meses antes en Roma. Todavía se mantiene este diálogo anual y los miembros de la comunidad andina pidieron la planificación de una reunión anual sobre los precursores que hasta hora se desarrolla únicamente cada dos años. Este diálogo sirvió primero para buscar un consenso sobre interés común frente a la ONUDC. El Plan Panamá aprobado en 1999 reforzó la declaración de cooperación entre ambas partes. Los Estados reafirmaron el papel importante de la CICAD y de la ONUDC, así como de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial para la realización del Plan. A pesar de su voluntad de impulsar una acción multilateral, la UE coordina poco su acción con la CICAD. Así lo menciona Alain Labrousse en su artículo “La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América latina” que relata el hecho de que la cooperación de la UE en la CICAD es únicamente eficiente al nivel de lavado de dinero (Labrousse, 2006). Sin embargo, la UE apoya los programas de la ONUDC y reafirmó en 2005 su convenio con las Naciones Unidas bajo la condición que los programas de reducción de la demanda aumenten. Al nivel europeo, el problema de la coca y del tráfico de cocaína no tiene como para la heroína el establecimiento de un proceso multilateral institucionalizado por el Pacto de París (2003).

Se institucionalizó entre la UE y los miembros de la CAN un diálogo multinivel que integra los niveles regional, nacional e incluso local así como el internacional, por haber ratificado y declarado continuar con principios de las convenciones internacionales de las Naciones Unidas. Este alineamiento de la acción de la UE sobre la agenda internacional de la ONUDC puede explicarse en parte, porque los programas de cooperación de la UE son mucho más importantes respecto a la reducción de la oferta que a la reducción de la demanda hasta 2004 (Anexo 2). Una programación que va a contra de sus declaraciones a favor de programas sostenidos para reducir la demanda.

Aspectos concretos de la cooperación en materia de drogas

La UE promueve la integración regional como tema de cooperación prioritario para favorecer una cooperación regional. Sin embargo, en asunto de drogas, la cooperación se hace sobre todo con los gobiernos nacionales. Los ejes de acción con la Can son pocos y el presupuesto bajo. El primer plan PRECAN para controlar los precursores recibió un presupuesto de 1,6 millones de euros apoyado también para la ONUDC. El presupuesto de la Estrategia Comunidad Andina 2002-2006 no superó los 29 millones de euros. Para la Estrategia andina de la UE 2007-2013, el presupuesto previsto es de 50 millones de euros entre los cuales unos 15 o 20 serán destinados a la lucha contra la droga para proseguir el PRECAN, así como una posible ayuda prevista a la CADA para estructurar su política en materia de desarrollo alternativo a partir de 2009. Los presupuestos son mínimos y poco significativos frente a los discursos.

Este paradoja proviene del hecho que la política de cooperación depende de los recursos de los estados miembros que prefieren financiar programas binacionales. Mientras se implementaron algunas iniciativas en materia de reducción de la demanda, la lucha contra la droga es relativa a los programas de desarrollo integral. A diferencia de los Estados Unidos, la UE se opone a la erradicación obligatoria antes de implementar un programa de desarrollo en la zona. Sus programas tampoco se limi-

tan a culturas de sustitución¹². Como la cooperación de la UE se apoya sobre los planes definidos por los gobiernos nacionales se comprenderá que la cooperación regional no es viable y no responde al principio de subsidiaridad. Además la DG RELEX tiene todavía una política comunitaria limitada.

El presupuesto europeo para los países andinos aumentó gradualmente. De 408 millones para el periodo 2002-2006 pasó a 713 millones de euros para el periodo 2007-2013. Desde 2002, los planes de cooperación para cada país necesitan la elaboración previa de una estrategia. Sin embargo, las estrategias 2000-2004 fueron elaboradas después del establecimiento de los programas. Entonces, el presupuesto 2002-2006 cubre quizás el inicio de los programas que para Bolivia empezó en 1998 y en Perú en 2002. En los asuntos de lucha contra las drogas, la UE financió el Programa de Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo al Chapare (PRAEDAC) de una suma de 19 millones de euros y un presupuesto del gobierno boliviano de 5,65 millones de euros. En Perú, la UE colaboró con 22,6 millones de euros para el Programa de Desarrollo Alternativo en las áreas Pozuzo-Palcazu (PRODAPP) que se acabará en 2008 y el gobierno peruano aportó 9,4 millones.

Redefinición de los criterios de cooperación con la reestructuración de los instrumentos: una agenda para la lucha contra las drogas en la zona andina

En el marco de la prevención de los conflictos y del terrorismo, integrado a la política exterior de la UE desde la declaración de la lucha contra el terrorismo el 25 de marzo 2004, el Parlamento europeo y el Consejo instituyeron un instrumento de estabilidad el 15 de noviembre 2006¹³ (CE N°1717/2006). Se divide en dos partes que corresponden, la primera a una ayuda a los países confrontados a un conflicto y la otra a los países estables para luchar contra los riesgos de terrorismo, así como los de

12 Véase la declaración Véase Journal Officiel de l'Union européenne L327/1, del 24 de noviembre 2006.

13 Véase Journal Officiel de l'Union européenne L327/1, del 24 de noviembre 2006.

las drogas. Este instrumento depende casi exclusivamente de la PESC con poca capacidad de influencia de la Comisión a la cual pertenece la DG RELEX. El plan 2007-2009 dedica la totalidad de su presupuesto a la lucha contra las drogas en Afganistán.

El 18 de diciembre 2006, el Parlamento y el Consejo aprobaron el reglamento de un nuevo instrumento de financiamiento de cooperación para el desarrollo (DCI) (CE N°1905/2006)¹⁴. EL DCI aboga la mayoría de los reglamentos en materia de cooperación establecidos desde los años 90¹⁵. El objetivo fue establecer un instrumento global que favorezca una acción multilateral. La elaboración del instrumento se conformó con los objetivos del Milenario para el desarrollo, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2000 y de la reglamentación de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE) entre otros. Este instrumento se comparte entre programas geográficos y temáticos. La lucha contra las drogas está excluida de los programas temáticos (artículo 14) y tendría que no pertenecer a los programas geográficos porque las medidas del reglamento del instrumento de estabilidad no deberían beneficiar de un financiamiento del DCI. Esta mención vale sin embargo sobre todo para la prevención en materia de estados débiles, conflictos, catástrofes naturales.

El SPG especial droga desapareció también como consecuencia de un reclamo de la India que rechazaba el estatuto especial reservado a los países andinos. Ahora, el SPG acordado a los países andinos, se conforma como tarifas preferenciales para favorecer la buena gobernanza. Los cambios de términos que responden a una voluntad internacional de globalizar la acción pública, hacen que la cooperación en materia de drogas sea integrada a los conceptos de gobernanza sin que el problema mismo sea inscrito en la agenda global. De la misma manera, el desarrollo alternativo o integral podría ser asimilado a una política del medio ambiente.

14 Véase Journal Officiel de l'Union européenne L378/41, del 27 de diciembre 2006.

15 Los reglamentos abrogados son los siguientes: Reglamento (CE) No 2112/2005 DU CONSEIL del 21 de noviembre 2005 relativo al acceso a la ayuda exterior de la comunidad, Reglamento CE N° 443/99 del 25 de febrero 92 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación con Asia y América Latina ya modificado por el 2112/2005.

Conclusión

Parece que la política de la Unión Europea sufre de un desfase entre su declaración y su aplicación. Mientras en los planes de cooperación con los países andinos la lucha contra la droga está puesta como un eje de acción prioritaria, los instrumentos no permiten un financiamiento consecuente para este tipo de cooperación. La fragmentación y la falta de coordinación entre las direcciones generales no favorecen el establecimiento de programas que corresponde al discurso. En términos de cooperación internacional en materia de drogas, la política de la UE no subraya las decisiones intergubernamentales, lo que complica el establecimiento de una acción multilateral a pesar de un diálogo sostenido. De manera general, mientras la JAI reestructuró reciente la parte externa de su política, la falta de coordinación restringe las posibilidades de la cooperación internacional de la UE en materia de drogas porque el enfoque está puesto dentro del territorio europeo y en términos de seguridad.

Anexos

Anexo No. 1									
Producción en hectáreas de hoja de coca, 1986-2005									
Producción en hectáreas de hoja de coca									
	1986 (report 1997)	1990	1996	1999	2000	2001	2004	2005	2006
Bolivia	25800	50300	48100	21800	14600	21600	27700	25400	27500
Colombia	24200	40100	67200	160100	163300	102000	80000	86000	78000
Perú		121300	94400	38700	43400	46700	50300	48200	51400
Perú informe 1997	150400	210000							

Fuente : Informe 2006 y 2007 sobre las drogas, Naciones Unidas
Hectáreas : fuente US department

Anexo No. 2 - Temáticas de la totalidad de los programas en material de lucha contra la droga financiados por la Unión Europea a partir de diciembre 2004		
Temas	Cifra de proyectos	Presupuesto
Consolidación institucional	20	5.223.946€
Desarrollo alternativo	44	338.243.128€
Control de los precursores	7	1.697.901€
Lavado de dinero	26	10.608.870€
Otras reducción de la oferta	172	116.457.400€
Reducción de la demanda	83	54.420.666€
Total	352	526.651.911€

Fuente : Grupo horizontal drogas, Unión Europea, CE n°9376/06,
The Level of Funding and the Geographic and Thematic Distribution of EU Drug Projects.

Bibliografía

- Cabieses, Hugo (2005) *Hablan los diablos*. Quito: Abya Yala.
- Labrousse, Alain (2006) « La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea América latina » en Camacho, Alvaro (ed) *Narcotráfico : Europa, Estados Unidos, América Latina*, OBREAL, Barcelona.
- McAllister, W.B. (2000) *Drug diplomacy in the twentieth century : an international history*, London, New York, Routledge.
- Muller, Pierre, Surel, Yves (1998) *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.
- Petitville, Franck, Smith, Andy (2006) *Analyser les politiques publiques internationales*, *Revue Française de Science Politique*, vol 56, n°3.
- Putnam, Robert (1998) « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, Vol. 42, pp. 427-460.
- Younger, Coletta, Rosin, Hielen (2005), *Drogas y democracia en América latina: el impacto de la política de los Estados Unidos*, Wola, Washington.
- DG RELEX sección América Latina: http://ec.europa.eu/external_relations/la/index.htm
- DG JAI coordinación especial droga http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/fsj_drugs_intro_fr.htm
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas <http://www.cicad.oas.org/>
- Sistema de Información de Desarrollo Alternativo para la Región Andina (SIDARA) <http://www.comunidadandina.org/exterio/sidara.htm>
- Thoumi, Francisco (2005) “The causes of illegal drug industry growth in the Andes, anti-drugs policies and their effectiveness”. Documento de trabajo No.3. CEODD. Banco Mundial.

**Violencia, seguridad
ciudadana e instituciones**

Instituciones viejas, necesidades nuevas Transformaciones educativas y subjetivas en las violencias escolares en Argentina y Ecuador

Norma Alejandra (Marcia) Maluf*

De la interpretación y multivocidad de la violencia escolar

La de “violencia escolar” es como muchas, una noción equívoca y sujeta a significaciones diversas. Las imágenes y representaciones en torno a ella son múltiples, lo que conlleva problemas ligados con la definición. Comparto con Debardieux las posiciones epistemológicas sobre el tema. Si por un lado reconoce que aceptar una definición amplia del concepto, que incluya hechos y cualidades diversos, puede producir una confusión léxica y hace al tema impensable, por otro lado admite que una definición restringida descuida y excluye experiencias de microviolencia vividas por algunas víctimas (Debardieux, 2002).

Mientras que las definiciones más restringidas aluden a los “hechos duros”, a la violencia física más grave que incluye el homicidio, el estupro y el robo o asalto armado, una definición amplia considera también la violencia simbólica, las pequeñas violencias que pasan desapercibidas y que justamente por eso son apenas visibilizadas.

Los medios de comunicación yuxtaponen situaciones diversas de violencia, y definen y delimitan a grandes rasgos, la configuración de los actores, las prácticas y modalidades generales de la violencia.

* Universidad Nacional de San Martín.

...los casos abarcan desde violencia psicológica de docentes a sus alumnos hasta alumnos que disparan a sus compañeros con un revólver (...) el caso más grave se dio en la escuela ..., cuando un alumno de 13 años le apuntó con un revólver a un compañero de 12 y gatilló varias veces (...) yo escuché cómo la directora trataba de retrasado a un chico y una maestra acusó de chorro a otro (...) la directora confirmó que un alumno de 12 años le contó que otro chico de su misma edad lo había invitado a fumar un porro de marihuana en el baño de un colegio (...) a dos alumnos de 12 y 13 años que iban a una clase de gimnasia les secuestraron dos revólveres, uno calibre 22 y otro calibre 32, “una alumna de una escuela integral denunció que sus compañeros de curso la agreden dentro y fuera del establecimiento, (...) la chica se quejó de que sus compañeros la discriminan por ser rubia.”¹

Este y otros relatos parecidos similares llenan las páginas mediáticas que hacen referencia a la violencia escolar en Argentina. La primera pregunta que genera esta multiplicidad de situaciones es acerca de lo que tienen en común, dentro de su diversidad; la segunda es acerca de cuál es el papel de la escuela en la producción o reproducción de estas violencias y si es posible para la institución contenerlas o revertirlas.

Otra interrogante que se nos plantea es si la violencia en las escuelas tiene características específicas o si ella se corresponde con formas de violencia que están presentes en distintas sociedades.

Fenomenológicamente, pareciera que las formas y la intensidad de las violencias no son las mismas en dos sociedades distintas. Ello podría dar lugar a dos supuestos o hipótesis alternativas.

El primer supuesto expresaría que la diversidad de las manifestaciones de violencia significa que las violencias escolares expresan configuraciones específicas de la conflictividad relativa a contextos sociales concretos. Un segundo supuesto afirmaría que el sistema escolar tiene condiciones y rasgos universales, y que las manifestaciones de violencia que ocurren en su ámbito remiten predominantemente a una crisis generalizada de las capacidades del sistema educativo para transmitir normas y valores, para afir-

mar y distribuir conocimientos, y sobre todo para formar a los sujetos. Una hipótesis que sintetiza las dos anteriores expresaría que las formas de violencia en las escuelas tienen relación con transformaciones profundas que han afectado tanto el conjunto de las relaciones en las sociedades contemporáneas, como las instituciones educativas.

Por un lado existe la violencia escolar, que se deriva de la estructura del sistema escolar, de las formas disciplinarias que engendra, y de las desigualdades y discriminaciones que sustenta. Por otro lado, la violencia que “acontece” en las escuelas, como expresión de la conflictividad que se genera en otros ámbitos de la vida social, política y cultural.

Pero también podríamos afirmar, con Debardeix, que las que varían son también las formas en que se interpreta y explica la violencia escolar, y en este sentido, las palabras también crean el contexto, tanto cuanto son creadas por él (Debardeix, 2002).

Si se hace un análisis de la violencia escolar a partir de los medios de comunicación –como lo que intento hacer en este trabajo para los casos de Argentina y Ecuador– puede entenderse cómo los medios no solamente instalan el tema y construyen un objeto de opinión (Kaplan y García, 2006) sino que también develan discursos y silencios de los actores, señalan responsabilidades e intentan explicaciones que a veces se intersectan con el de las ciencias sociales.

Condensación: la expresión de conflictividades cruzadas

Los primeros estudios sobre violencia escolar en el continente pusieron énfasis en la extrañeza que producía la ocurrencia de actos de violencia en los ámbitos escolares. Como si el que se consideraba el lugar de transmisión del saber por excelencia fuera totalmente ajeno a lo que acontecía fuera de sus contornos. En correspondencia con este supuesto, la violencia se concebía como el efecto de la intromisión de “factores exógenos”, ajenos a ella; en este contexto, la escuela era “víctima de una violencia generada por factores macroestructurales ajenos a su funcionamiento” (Kaplan y García, 2006: 181).

¹ “Córdoba: episodios de violencia escolar en serie”, Diario Clarín, Buenos Aires, 14 de noviembre de 2006.

Pero el desarrollo de las investigaciones y el pasaje de los estudios teóricos a los empíricos, permitieron mostrar la influencia inevitable del entorno social nacional, barrial y familiar en los procesos escolares. El pasaje arriba citado constituye una yuxtaposición de hechos que al mismo tiempo reflejan una condensación de situaciones de violencia de la que es escenario la escuela. No obstante los mismos hechos que se leen bajo el título de violencia escolar en la crónica periodística pueden leerse de manera aislada en otras secciones y bajo otros referentes.

Esto implica que la escuela, como institución en la que transcurre parte de la vida de los sujetos, estudiantes y docentes, condensa relaciones y comportamientos, y es un lugar en que se expresan conflictos sociales que son catalizados por la intensidad de las interacciones que se producen en ella.

Esto puede alimentar la posición teórica e ideológica que individualiza y exterioriza el conflicto, según la cual “la violencia social se mete en la escuela”, y es el imaginario social el que convierte todo lo que ocurre en la escuela en violencia escolar (Osorio, 2004).

Para esta posición es necesario hacer una distinción entre violencia social y violencia escolar, y dejar la denominación de violencia escolar para las situaciones de violencia generadas por el sistema educativo (Osorio, 2006).

Algunos episodios que han sido caracterizados por los medios como de violencia escolar –como cuando en la localidad de Carmen de Patagones, en Argentina, un joven de 15 años disparó a quemarropa contra sus compañeros en el aula– “ocurren” en el ámbito escolar, pero –según esa misma perspectiva– no deberían considerarse como tales porque no se trata de una violencia generada por la escuela, sino que es expresión de una problemática individual o social que la familia o la comunidad no han logrado resolver (Osorio, 2006). ¿Por qué ocurre en la escuela? Porque la escuela, dice Osorio, es el ámbito por excelencia de los jóvenes para mostrar lo que les pasa (Osorio, 2006). Esta posición parece desconocer que la violencia deviene en ciertas ocasiones de procesos de intimidación entre pares, que implican desigualdades y desequilibrios de poder que a menudo pasan desapercibidos, y que convierte a las víctimas en victimarios, procesos frente a los cuales la escuela no ha podi-

do o no ha sido capaz de intervenir oportuna y eficazmente (Smith, 2002).

Las situaciones de violencia que ocurren en las escuelas parecen expresar en el nivel micro distintas formas de la conflictividad que afectan a una sociedad. Tal es el caso de la violencia o la intimidación entre pares, que aparentan ingenuos juegos de niños, pero ponen de manifiesto representaciones imaginarias que son expresión de actitudes sociales dominantes, de fragmentaciones, de divisiones sociales, y de discriminaciones existentes en una sociedad respecto de los otros, de los débiles, de los diferentes. Estudios de Smith en diversos países muestran que una de las influencias socioculturales más importantes de las prácticas intimidatorias de los estudiantes entre sí es el nivel de violencia y tolerancia para con los comportamientos intimidatorios existentes en la sociedad y en la comunidad local (Debardieux, 2002).

La hipótesis que se quiere plantear aquí es que el hecho de que la violencia social se manifieste en las escuelas no puede ser un acontecimiento aleatorio. Si la violencia se expresa tan abiertamente en la escuela, es porque existe un déficit en la potencialidad de esta institución para actuar como modeladora de sujetos y comportamientos, para establecer límites y ejercer mediaciones.

Transitar por los límites

En este sentido, uno de los problemas más tematizados cuando se hace referencia a la violencia escolar es la cuestión de los límites. La dificultad de establecer límites aparece como un problema en el ejercicio de la tarea docente en Argentina. Dicen los maestros que la violencia se produce porque “no hay marcos regulatorios”, porque el docente se siente solo frente a jóvenes transgresores, porque “tampoco hay un marco regulatorio en la sociedad”, y porque “los docentes no tienen todo el apoyo institucional que necesitan” (Debardieux, 2002).

Al mismo tiempo y en otro sentido, en los medios se puede leer el registro acerca de un “vivir impulsivo”, de sujetos niños y jóvenes que “transitarían por los límites”, y que se expresa –entre otras situaciones– en

el aumento de los accidentes por golpes y mordeduras hechas entre compañeros, caídas de escaleras, golpes con puntas afiladas, ingreso de cuerpos extraños en ojos, oídos y fosas nasales.

Parecería que se habla de un sujeto en los bordes que se encontraría en un riesgo permanente. En los antiguos códigos de menores, el riesgo era una construcción jurídica, pero a la vez el riesgo tiene una acepción sociológica; la primera remitía a procesos de categorización con fines punitivos: el sujeto en riesgo era alguien que debía ser protegido, institucionalizado, reprimido. La segunda acepción remite a un concepto sociológico que caracteriza la situación de los sujetos en el mundo globalizado, arrojados a sí mismos y expuestos a incertidumbres (Beck, 1998). Pero desde una sociología comprensiva, vivir el riesgo es una forma de subjetivación, de distinguirse, de ser distintos, de vivir con intensidad ante situaciones relativamente forzosas, donde no parecen existir alternativas de realización para los sujetos (Maluf, 2002).

La figura de “transitar por los límites” parecería estar haciendo referencia a los individualismos negativos de Castel, que resultan de la desagregación de los enmarcamientos colectivos, de procesos casi fallidos de individualización, porque la prioridad –dice Castel– no es el individuo, sino la misma desagregación. Una situación, en que la individualidad está expuesta, es frágil y amenazada de descomposición (Castell, 1997).

La cuestión de los límites remite a una doble dimensión: a la dimensión del sujeto que vive en los límites, en los límites de lo permitido y de lo prohibido, pero también en los límites del sistema. Por lo tanto, se apela permanentemente a la constitución de los bordes, la demanda es de “adultos que marquen un borde”. Los sujetos estarían desbordados por sus impulsos, pero las instituciones –entre ellas la escuela– se verían impotentes para trazar fronteras entre el bien y el mal, entre lo permitido y lo prohibido, entre lo tolerable y lo no tolerable.

El problema es que actualmente trazar fronteras en las instituciones educativas conlleva no solamente una dificultad en sí misma, por una cuestión de ejercicio de la autoridad, sino porque ante el hecho de que la capacidad del sistema escolar de retener a los jóvenes disminuyó notable-

mente en la última década,² el desafío es el de establecer límites que al mismo tiempo sean inclusivos y no excluyentes. Por esto, trazar límites se contraponen con el mandato político de la retención, que conlleva disminuir la exclusión, o al menos, no contribuir a aumentarla. En este sentido, cierta violencia vivida en las escuelas aparece como una consecuencia no prevista de la necesidad de inclusión.

En Argentina, la ley escolar establece que ante la acumulación de veinte amonestaciones los estudiantes deben ser expulsados; una medida que ni las autoridades de los colegios ni los ministerios suelen estar dispuestos a adoptar. Como decía el director de una escuela, acerca de los estudiantes que rompieron los muebles de su aula:

Expulsar a un alumno del sistema es quitarle toda posibilidad de resarcimiento, de poder arrepentirse y de ser un hombre formado.³

Se les puso diecinueve (amonestaciones) para que se cuiden, para que se queden en el borde.⁴

Al mismo tiempo que la institución hace un esfuerzo por incluir a los sujetos, los fuerza a situarse, literalmente, en los bordes. Ya no se trata de límites simbólicos, expresados en normas y reglamentos, sino de situar al sujeto mismo en el límite.

Si vivir en el límite es la expresión de la incapacidad de las instituciones –familiar, laboral, escolar– para incluir material o simbólicamente a los sujetos, reafirmar esta misma posición, del sujeto en los bordes, parece ser la única manera de mantener un orden disciplinario. Se estaría ante un proceso que desregula a las instituciones frente a sujetos a quienes se demanda autorregularse, so riesgo de permanecer en los bordes, o de quedarse definitivamente al margen del sistema.

2 Entre otras causas, por el aumento de la pobreza y porque la escuela está dejando de significar un medio de ascenso social para las clases populares.

3 Suspenden a los estudiantes que rompieron su aula, en Clarín.com, Buenos Aires, 18.08.2007, www.clarin.com

4 Suspenden a los estudiantes que rompieron su aula, en Clarín.com, Buenos Aires, 18.08.2007, www.clarin.com

El juego y la identificación con imágenes culturales

El carácter polisémico y valorativo de la violencia tiene importancia no solamente por las dificultades que conlleva construir una definición, sino también por sus posibilidades analíticas, porque permite comprender la relatividad de la violencia para las distintas sociedades y sujetos. Las formas en que los sujetos se representan la violencia son distintas, porque es distinto el marco normativo —a la vez objetivo y subjetivo— cuya transgresión conlleva.

Como se viene señalando hace varios años en América Latina, a través de los estudios de juventud, la violencia también es una forma de expresividad de las agrupaciones juveniles, más allá de las construcciones ideológicas o contraculturales que las sostengan. Si las instituciones sociales no siempre logran constituir afiliaciones y pertenencias para los sujetos juveniles, estos construyen con los pares normas y valores que forman parte de otras maneras de estar juntos, de pertenecer y de identificarse, más allá de que esto conlleve acciones disruptivas o transgresoras. (Duschatzky y colegas s/f).

Según crónicas periodísticas, en agosto de 2007, unos estudiantes que habían quedado momentáneamente sin profesor en el aula de una escuela de la ciudad de Rosario, comenzaron a destruir el mobiliario del aula que ocupaban, filmaron las roturas y colocaron el video en internet.

Los chicos aceptaron que hicieron desmanes y que los filmaron porque buscaban algo de fama y diversión, según revelaron las autoridades del colegio...⁵

Los hechos provocan estupor, y en el sentido común no se encuentran sus causas aparentes; pero más que a las causas, habría que apelar a su sentido. Este pequeño relato refiere a la homologación de escenas destructivas como juego, por un lado, y a la importancia de la mediatización en su producción, por el otro. Como si los juegos violentos debieran ser puestos en escena para ser publicitados, esto es, para ser mirados.

⁵ Suspenden a los estudiantes que rompieron su aula, en Clarín.com, 18.08.2007, www.clarin.com

No se puede negar que una característica de las violencias actuales es su escenificación y mediatización; entonces cabe la posibilidad de que la filmación, más que una expresión de la agresividad de los estudiantes hacia los objetos escolares sea un mensaje a la sociedad, una forma de decir “estamos aquí”, de visibilizarse y de ser mirados. Puede leerse también aquí la relatividad de la violencia, la preeminencia del juego, la casi ingenuidad con la que se concibe el acontecimiento como un acto “divertido”.

... “los filmaron porque buscaban algo de fama y diversión”; las afirmaciones no dejan de ser enigmáticas, conllevan a que se planteen al menos dos supuestos.

Si un juego puede ser expresado como violencia, entonces la violencia es una manera de estar y un modo de relacionarse con los otros, mas o menos habitual. Si ninguna imagen de violencia conmueve, entonces tanta exposición a la violencia la ha naturalizado y convertido en una parte de la cotidianidad; como acto cotidiano, repetido, los adolescentes la incluyen en el juego. O como dice Gerard Imbert, se trata de una naturalización de una situación extrema por efecto de la repetición o de la acumulación de imágenes, que vuelve a la violencia consuetudinaria (Pross, 48) o como expresaría otra posición, lo que ha sido naturalizado es la disciplina (Rodríguez, 2007) que no es más que la imposición a los sujetos de ciertos dispositivos de vigilancia y control, hoy debilitados.

Los juegos también remiten a una escenificación de comportamientos transmitidos por la sociedad adulta. En el texto del mundo social, y más aún del que es publicitado por los medios, las escenas de violencia son cotidianas, múltiples y diversas. La búsqueda de visibilización juvenil a través de juegos de violencia remite a las identificaciones del mundo joven con la sociedad en general; sus producciones son parte de la herencia cultural que se transmite de generación en generación.

La docencia en terapia intensiva

Hemos mencionado que la violencia en las escuelas plantea dos problemáticas analíticas: la de la creciente incapacidad de las instituciones para establecer marcos regulatorios y la decreciente posibilidad de los sujetos,

ante esta situación, de encontrar por sí mismos referentes de autorregulación.

En este contexto, el papel de los docentes tiene relevancia, no solamente porque en los hechos resultan tanto víctimas como victimarios, sino porque su posición social resulta central para ubicar la cuestión del orden y de la regulación de las relaciones en el interior de las escuelas.

En diciembre de 2006 los medios de comunicación anunciaban que una docente había entrado en terapia intensiva en la provincia de Córdoba a causa de los golpes propinados por la madre de un joven que había obtenido un “uno” como calificación en una asignatura. La docente había sido amenazada previamente por el estudiante.⁶ Esta podría ser una metáfora de cómo la figura tradicional del docente ha sido invalidada.

Los autores del enfoque de gobernanza afirman que en la sociedad contemporánea, estaríamos asistiendo a la pérdida general del sentido de autoridad, como efecto del desplazamiento de la función de dirección vertical, la cual se ha hecho indeseable a la luz de nuevas formas de coordinación, más horizontales, que conllevan una dilución de los lugares de autoridad y de responsabilidad. En cierto sentido esta posición ha sido sostenida por los procesos reformistas del Estado y la educación en América Latina.

Una perspectiva que se ubica en la sociología del trabajo docente analiza los cambios que se produjeron en la posición histórica de los maestros respecto del origen de los sistemas educativos nacionales, cuando los docentes eran jóvenes de clase media que alcanzaban la educación secundaria, y articulaban un ideal vocacional con un rol de funcionarios al servicio del Estado (Birgin, 2007). Con el transcurso de los años y con las reformas estructurales del mercado de trabajo, la docencia siguió siendo una profesión que gozó de relativa estabilidad frente a un mercado de trabajo inestable, con desocupación creciente y aumento de la precariedad. En contextos de crisis del pleno empleo, cuando el conflicto social se construye alrededor de la preservación de un lugar en el mercado de trabajo, ser docente implica ocupar una posición relativamente privilegiada.

6 Una maestra en terapia intensiva por el ataque de la mamá de un alumno. Clarín, Buenos Aires, 8.12.2006.

Al mismo tiempo, la promesa de estabilidad conllevó una modificación en los perfiles socioeconómicos para la docencia, cuyos cargos eran ocupados por los más pobres, y cuyo capital cultural no es valorado ni reconocido por las culturas letradas del sistema educativo. Los docentes, en estas condiciones de formación e inserción resultan, como dice Birgin, “sujetos deficitarios”, privados material y simbólicamente, respecto a los cuales se fortalece el des-reconocimiento.

En estas condiciones, alcanzar un lugar de autoridad es imposible, y la pertenencia a la institución estatal, en tiempos de desvalorización y descrédito de lo público, aumenta las dificultades, la conflictividad de los docentes con la sociedad, y el desafío de alumnos y padres de familia.

Al mismo tiempo, los docentes, sujetos deficitarios, y convencidos de su minusvalía, estarían en dificultades para establecer normas, transmitir valores, e incluso tomar decisiones sobre los estudiantes. Tanto que los medios refieren a los maestros como “aterrorizados” a la hora de entregar calificaciones a los alumnos.⁷

Parece haberse creado una nueva asimetría en un contexto de desigualdades crecientes, por la cual –paradójicamente– quienes tienen a cargo la tarea de enseñar son socialmente cada vez menos reconocidos para hacerlo. Los docentes son desacreditados y desafiados por padres de familia y alumnos, a semejanza de los estigmatizados de Goffman, que no merecen confianza.

A su vez, la complejidad social desborda a las instituciones escolares. Es ya un lugar común la afirmación de que en Argentina, a una escuela que debe alimentar, proteger, limpiar no le queda tiempo para enseñar. Las crónicas refieren a docentes sobrepasados de responsabilidades, con la pasión por el trabajo, que fue parte del imaginario social sobre la vocación docente, debilitada.

El desdibujamiento de las distancias generacionales

Una línea conceptual desde donde se puede analizar el cuestionamiento de la autoridad son las relaciones intergeneracionales. No se trata de la

7 Una maestra en terapia intensiva...Clarín, 8.12.2006.

profundización de las distancias, como se dice generalmente, sino de un “estrechamiento” de las mismas.

Dice Margaret Mead que en las últimas décadas se ha producido una inversión en el orden de las generaciones, por la cual los hijos ya no tendrían a los padres como referentes, sino que ambos, padres e hijos, se encontrarían en el mismo lugar social dentro de un proceso de co-construcción cultural y de sentidos (Mead, 1997). Adultos y jóvenes se encuentran en lugares cercanos frente al saber y al poder. Los adultos se juvenilizan por el efecto que adquieren las culturas juveniles y la exaltación de lo juvenil; los jóvenes adquieren información y conocimientos que antes les eran inaccesibles y que los adultiza desde el punto de vista cognoscitivo.

Vemos un nivel de violencia creciente, en un marco de gran desconocimiento a la autoridad. A los docentes les cuesta poner límites porque los chicos les contestan y los desafían (Elustondo, 2007).

La inversión del orden generacional afecta a las relaciones entre diversos actores y en múltiples ámbitos. La deslegitimación de las normas –sumada a la desautorización docente a la que hicimos referencia– conlleva la dificultad de establecer regulaciones a los comportamientos también en el interior de las escuelas. Han sido desacreditadas tanto las instituciones como los actores. En este contexto, está siendo puesta en entredicho la posibilidad de constituir y transmitir normas para las nuevas generaciones. Si los sujetos son constituidos histórica y culturalmente, esto significa que nos encontraríamos ante nuevos desafíos y nuevas formas de constitución de los sujetos (Duschatzky, Corea, 2002).

Una hipótesis es que el sujeto de la información parece estar tomando el lugar del sujeto de la ley o del ciudadano. Desdibujadas las normas que se consideraban legítimas, debilitadas las fuentes de autoridad y expuestos los sujetos a mensajes múltiples, parece hacerse necesaria la constitución de institucionalidades distintas, que construyan otros procesos normativos y de convivencia. A esto apuntan las orientaciones para desarticular la violencia escolar.

Agresión a los docentes en escuelas ecuatorianas

El ataque a los docentes no falta entre las crónicas de la violencia en las escuelas también en Ecuador, aunque con una frecuencia menor que en el caso argentino. En junio de 2006, un diario capitalino anunciaba que un estudiante ...”impactó una piedra contra la cara de la Directora del Instituto donde estudiaba.”⁸ El problema de la agresión a los docentes se ubicaba del lado del estudiante que había sido diagnosticado con un problema de autismo y discapacidad.⁹ Pero la conflictividad específica que se produce en las relaciones entre docentes y estudiantes no es analizada.

Como en el caso argentino, un punto importante en esta conflictividad es la devaluación de las condiciones de trabajo docente. Decía un profesor entrevistado:

... Antes por lo menos al maestro se lo consideraba, se lo respetaba, era importante, ahora en cambio lo que la gente nos tiene es pena... (Maluf, 52)

¿Se trata, como decía este docente y reiteran algunos autores, de una pérdida de autoridad, de la puesta en entredicho del orden escolar? (Duschatzky, Martorell, 2002) Es posible que haya desaparecido el efecto institucional que otorgaba al docente un reconocimiento social por sus cargos, al tiempo que la docencia dejó de ser una profesión valorada económica y culturalmente. Si el docente es sujeto de lástima y ya no de reconocimiento, se trataría de una transformación de la identidad profesional, o mejor dicho, de una desprofesionalización que pone en contradicción la imagen subjetiva de la identidad con la imagen social. Pero, más allá del hecho mencionado y de las situaciones de abuso, las situaciones de agresión de los estudiantes hacia los docentes y estudiantes en Ecuador resultan episódicas, aisladas, o por lo menos poco publicitadas.

No se puede dejar de mencionar la existencia de cierta intolerancia generacional que está presente tanto en profesores como en estudiantes,

8 El Comercio, 26 de junio de 2006

9 En el caso argentino, se habría explicitado en términos de falta de límites y de desconocimiento de la autoridad.

una conflictividad latente que se fundamenta en la rigidez institucional y en la falta de flexibilidad docente para adaptarse a las necesidades estudiantiles. Al decir de una estudiante de sexto curso: “es que ya está viejo él... por eso molesta.” (Maluf, 57)

De todos modos, aunque no se produzcan demostraciones espectaculares de violencia, el quiebre en las relaciones tradicionales entre jóvenes y adultos es un proceso que tiene consecuencias en los procesos de transmisión cultural, ética y moral, que puede tener efectos de largo plazo en la reproducción de las violencias.

La herencia del orden político en la construcción de autoridad y legitimidad

La autoridad del docente venía de la mano del efecto institucional que implicaba desempeñar una tarea pública en un ámbito estatal y educativo ampliamente legitimado por la sociedad.

El proceso ideológico que acompañó a la reforma del Estado en los años noventa puso en entredicho la gestión del Estado y la de todo aquel que ocupara una función dentro del mismo. En Argentina, el proceso dictatorial y la violación sistemática de todos los derechos constitucionales había puesto en vilo mucho antes la legitimidad de las normas y la validez de la autoridad. Por un lado, el ejercicio autoritario del poder conllevó el rechazo a la autoridad, que se concibe anticipadamente como un intento arbitrario de dominación y de sujeción. Por otro lado, se percibe que la ley no tiene validez universal porque el sistema político no se atiene a los marcos legales, y que las instituciones catalizan los intereses y mandatos de múltiples grupos e intereses particulares. Como dice O'Donnell, en buena parte del territorio de los estados, coexisten patrones más o menos constitucionales con tipos patrimoniales de autoridad (O'Donnell, 1993: 62-87).

Si el docente representa a un Estado que ha dejado de ser una fuente de legitimidad y garante de la ley, puede entenderse que la autoridad docente tenga una menor consistencia que cuando la educación era parte del proyecto hegemónico del Estado nacional.

El Estado y sus instituciones habrían dejado de ser articuladores por excelencia de la ley en la sociedad. Complementariamente, se estarían generando nuevos procesos de construcción de normas que se encontrarían por fuera de la autoridad estatal.

La irrupción de lo privado

La pérdida de vigencia de las regulaciones estatales permite comprender algunos conflictos sociales que afectan a la escuela y conllevan la producción de situaciones de violencia (Maluf, 2007).

La minimización de las regulaciones puede convertir a la escuela en un campo de confrontaciones y de contraposición de intereses particulares que reflejan conflictos de diferente intensidad sin que las leyes que normalmente regulan la organización de lo público se pongan en vigencia para proteger la vida escolar.¹⁰

En un contexto de convivencia desigual entre la educación pública y educación privada, y de sobreestimación de esta última, las instituciones educativas se convierten en ámbitos en los cuales intereses particulares pueden prevalecer sobre los educativos. La exaltación del valor de lo privado resulta entonces un suelo fecundo para la patrimonialización de las instituciones, en cuyo contexto las voces que señalan la violación de las normas, pueden ser bloqueadas, expulsadas, o eliminadas.

En esta convivencia de lo privado en lo público, las lógicas familiares cobran nueva vigencia en la organización institucional. La presencia de familiares en la escuela, generalmente relacionados con autoridades, proporciona imaginariamente una apariencia de protección para los estu-

10 El vice-rector de un colegio de Guayaquil es asesinado con diez balazos mientras guardaba su vehículo en la casa donde vivía. Las acusaciones de los familiares de la persona afectada se dirigen a la rectora del colegio con quien este sostenía un conflicto en torno de la administración de la institución. Aparentemente, el mismo se había agravado por la oposición del vicerrector al cobro de nuevos rubros que aumentaban el costo de los estudios para las familias de los estudiantes. La dimensión de los posibles beneficios económicos que este aumento conllevaría y las acusaciones de amenaza de muerte por parte de la rectora y de un hijo suyo –que administraba el transporte del colegio– ubica a estas personas como principales sospechosas del crimen. En Maluf (2007).

diantes, pero al mismo tiempo fragiliza a la institución, porque aleja la posibilidad de que se pueda establecer algún tipo de regulación pública que favorezca la generación de relaciones más democráticas.

En un contexto de dilución del valor de lo público en la gestión privada, en que la función del Estado se reduce a la acción policial ante situaciones de extrema gravedad, la escuela pierde su potencialidad como espacio de reproducción de derechos y prevalece como campo de realización de intereses –económicos o de poder– para familias o grupos particulares.

La invisibilización de las instituciones

Los procesos de desregulación estatal también conllevan que se diluyan las subjetividades institucionales que puedan asumir o hacerse cargo de las violencias que ocurren en su interior. Dicen las crónicas periodísticas:

Un acusado de liderar una banda de pornografía infantil en Quito tiene acceso a un colegio privado de la capital del país. Con el apoyo de un profesor inspector reclutan niñas para que posen desnudas y semidesnudas, con el supuesto de que lo hacen para un programa de televisión. El vicerrector, hermano –otra vez la familia– del rector, posibilita el acceso al colegio del sujeto que graba los videos; las grabaciones se realizan en su oficina. El rector deslinda responsabilidades para sí y para el profesor-inspector.¹¹

Son muchas las noticias afines que aparecieron en los medios durante el 2006 relacionadas con contactos sexuales de maestros con adolescentes, acusados de fotografiarlos, acosarlos, y de desnudarlos con distintos argumentos.

Pero no todos los hechos trascienden la esfera escolar y se convierten en un hecho público. La inmensa mayoría de las denuncias no se judicializan y las sanciones se reducen a la suspensión; tampoco hay seguimientos acerca de los procesos judiciales.

11 De videos educativos a filmes pornográficos. Título de la noticia, El Universo, 8 de febrero de 2006.

El abuso del cuerpo y de la sexualidad de un niño o joven generalmente se relaciona con la existencia de un vínculo familiar, de afecto o de amistad entre este y el adulto. Hay una demanda de sometimiento o de amor que es desigual para el mas joven, por la relación de poder –institucional, generacional– que mediatiza la relación. Esto hace que el miedo o el amor o ambos atraviesen la relación y el niño o joven evite hacer público el abuso.

En Ecuador, el docente parece estar aún sostenido por su función social, y por lo tanto, autorizado para disciplinar y castigar, y esto oscurece los límites entre las sanciones y la arbitrariedad o la violencia.

La cuestión de los límites está presente. Pero la responsabilidad se ubica en los jóvenes, generalmente en los estudiantes, y no en los docentes. No existe, como en el caso argentino, una confrontación directa con la autoridad adulta y docente, aunque los jóvenes demanden insistentemente nuevas formas de autoridad.

En los medios se expresa de modo relevante la invisibilidad institucional y de las autoridades ante situaciones de violencia. La autoridad no se nombra, nadie la observa ni pregunta por su responsabilidad en el hacer o en el no hacer institucional acerca de las situaciones de violencia. El abuso queda constituido como un hecho que se produce en un orden familiar y privado, ante el cual los terceros no intervienen.

La autoridad está sostenida por la lógica de la familia, a la vez imaginaria y real, que se expresa en relaciones de parentesco en el cuerpo docente, o en la identificación discursiva de la escuela como una segunda familia. Si la escuela está instituida sobre la lógica de las relaciones familiares, pierde su racionalidad y pierde por lo tanto su objetivo (Vidal, 2002). Se apela al sentimiento de familia, cuando se demanda el silencio a los afectados, y cuando la denuncia se produce, aparece la figura de la victimización. Institución psicotizante que no permite el distanciamiento ni la diferenciación que acompaña el darle a un hecho privado una entidad pública a través de la denuncia. Como se menciona en el trabajo citado, la institución aparece como la madre de un psicótico, ya que “mostrarse agresivos con ella es ponerla en peligro, es un poco comportarse como alguien que va a matar a su madre, que lo ama y quiere su bien” (Vidal, 2002).

La repetición y reiteración de las situaciones de abuso en las escuelas expresa su insistencia social, así como la debilidad institucional para combatirlas.

Escuelas y familias en conflicto

Familia y escuela atravesaron históricamente desarrollos no solamente paralelos sino también opuestos y hasta a veces contradictorios. Si la familia es el lugar de la experiencia cotidiana, del mundo de la vida y de la formación de los afectos, la escuela ha sido la expresión racionalizada de la transmisión de saberes, del disciplinamiento de los cuerpos y de la constitución de ciudadanos.

En un tiempo en que todas las instituciones están experimentando transformaciones profundas, en que la misma familia está cambiando en su organización en contextos de crisis económicas y sociales recurrentes, la función de las escuelas se altera.

Las instituciones educativas se encuentran ante el dilema de adaptarse a estas transformaciones, de dejar de ser exclusivamente “templos del saber”, para convertirse en organizaciones tutelares que ven multiplicarse sus responsabilidades ante la creciente necesidad de alimentar, proteger y contener, al mismo tiempo que sus funciones sociales tradicionales se encuentran devaluadas.

La imagen de la escuela como segunda familia retorna y las funciones se confunden, en un contexto en que niños y familias ya no son sólo o necesariamente ciudadanos de estados que tienen en la escuela un espacio de socialización y formación, sino “consumidores” que exigen más que como ciudadanos, como clientes de una institución a la que demandan en su condición de contribuyentes o acreedores. Como decía Lewkowicz, si el Estado nacional tenía como soporte subjetivo al ciudadano, hoy, transformado ese Estado en técnico-administrativo, su soporte subjetivo es el consumidor (Lewkowicz, 2004).

En este sentido, la conflictividad entre familia y escuela no es simplemente una conflictividad interpersonal, sino que incluye las transformaciones que se están generando en las relaciones entre el Estado y la socie-

dad, ambas funcionando como dos subjetividades radicalmente distintas a las que caracterizaron a las formas de ciudadanía tradicionales.

La violencia escolar como problema de seguridad

Una vez puesta en evidencia la intuición de que la estrategia disciplinaria de la educación –para controlar los cuerpos y modelar los comportamientos– está siendo puesta en entredicho, la violencia que se produce en las escuelas empieza a ser objeto de intervención policial creciente, y a formar parte de los discursos en torno de la seguridad. Parecería acertado aplicar aquí la afirmación de Deleuze, de que estamos pasando de las sociedades disciplinarias a las sociedades de control, y que esto implica que los comportamientos se supediten a los controles externos, aunque se acuda todavía a las figuras internas (Deleuze, 1999).

Algunos hechos ilustran esta afirmación: la policía intervino en la confrontación de los grupos de estudiantes que se disputaban una hegemonía territorial alrededor del nombre de sus escuelas en la ciudad de Buenos Aires. A pesar del rechazo a naturalizar esta forma de intervención, se la acepta siempre que sea “disuasiva” y esté, por supuesto, por “afuera” de las instituciones. Extraña aceptación de una autoridad que ya no goza de legitimidad. Según la Defensoría del Pueblo de esta ciudad, son 166 las empresas de seguridad privadas contratadas para vigilar a las escuelas públicas (Lesbegueris, 2007), mientras se dice que la acción de contralor debería ser realizada por “preceptores o personal no docente o directivo de la institución” (Lesbegueris, 2007). Otro ejemplo: tras el suceso de la docente golpeada por una madre de familia, mencionado más arriba, también se propuso la presencia de un funcionario de seguridad para tomar exámenes.

La caída de la capacidad disciplinaria de la educación por un lado, y la dificultad de producir sentidos que integren, y procesos de articulación que transformen las diferencias en equivalencias –al decir de Laclau– conlleva la intervención cada vez más demandada de controles externos. Se trataría de formas de control “al aire libre” que sustituirían a las antiguas disciplinas que actuaban en los espacios cerrados (Deleuze, 1999), una

expresión más de la dificultad de sostener los enfoques disciplinarios escolares tal como eran concebidos tradicionalmente.

Violencia en las escuelas, violencia escolar y transformaciones educativas

La violencia es sin duda el efecto de las contradicciones y de los conflictos emergentes en una sociedad, que se expresan también en los ámbitos escolares. Pero el hecho de que se manifieste en las escuelas requiere de una mirada sobre las instituciones y las transformaciones organizativas por las que atraviesan.

En este sentido, la violencia estuvo presente en las instituciones educativas desde su constitución. De alguna manera, el anhelo por constituir ciudadanías a partir de la homogeneización de los conocimientos, de los procesos y de los mismos sujetos fue objeto de la crítica intelectual desde la segunda mitad del siglo XX, y una vertiente del análisis de la violencia simbólica.

La violencia simbólica que ejercían los sistemas educativos en los sujetos y las comunidades era a la vez su fundamento y principio de existencia, y la raíz de sus problemas y debilidades actuales.

La escuela se erigió como portadora –entre otras instituciones– de los principios constitutivos del Estado nacional, intentando anular ideológica y discursivamente las diferencias socioeconómicas y culturales. En algunos casos para integrarlas bajo la cobertura de la ciudadanía, en otros para dominarlas, dejando a los que no se adaptaban afuera o en los márgenes del sistema.

La educación pretendió construir una igualdad de saberes, partiendo de la suposición que una desigualdad inicial entre docentes y alumnos, que al tiempo que aseguraba relaciones asimétricas posibilitaba la transmisión de contenidos y el disciplinamiento escolar.¹²

Algunos autores consideran actualmente que esa violencia casi constitutiva del sistema educativo era justificable, porque contribuyó a la inte-

12 Subjetividades mediáticas y educación, www.flacso.org.ar

gración de los sujetos y de las colectividades, y la caracterizan como una violencia fundadora e inclusiva (Duschatzky, 2002). En otros casos se la concibe como una violencia humillante, que reprodujo formas de dominación colonial sobre los niños indígenas (De La Torre, 1997), y en una relación de continuidad analógica con los más débiles y desprotegidos.

A continuación retomo algunas de las ideas de Francois Dubet acerca de las transformaciones ocurridas en las instituciones educativas que se encontrarían en el trasfondo de la violencia que se produce en las escuelas, tanto en las generadas por el sistema, como en aquella violencia social que la escuela no puede actualmente contener ni dominar.. (Dubet, s/f).

El pasaje del lugar de lo sagrado al de la utilidad

Dice Dubet que la educación ocupó durante siglos el lugar de lo sagrado. Aunque con el proceso de laicización se desprendió de su origen religioso, lo sagrado civil pasó a ocupar ese lugar con el fin de formar ciudadanos. La escuela, adscrita a un modelo cultural ideal caracterizado por el estar fuera del mundo, se sustrajo a todo régimen basado en la utilidad social. Pero la escuela actual no puede ya sustraerse a los procesos de la cultura contemporánea. Afectada por el desencantamiento del mundo y de los sentidos de nación, razón y ciencia que la habían constituido, hoy la pueblan sentidos más pragmáticos y utilitarios: la relación con el mercado de trabajo, la formación de competencias para el desarrollo, la adecuación a las necesidades locales de la población. No existe ya seguridad acerca de que los contenidos de la educación sean los más adecuados, y esto alimenta la incertidumbre de los educadores acerca de su función y en su propia confianza en proveer sentidos y normas.

Del monopolio cultural a la cultura de masas

Durante años la escuela disfrutó de la autoridad que le significó ocupar un lugar sagrado, por fuera del mundo, en el que, como en un templo, se transmitía el saber. Hoy la autoridad escolar se ve debilitada por la cultu-

ra de masas, la seducción de la velocidad y de la simultaneidad de los medios de comunicación, frente a los procedimientos de aprendizaje escolar que aparecen como lentos, esforzados y a veces hasta inútiles.

De la legitimidad por la vocación a la lógica de la eficiencia

Los docentes se definieron tradicionalmente por su vocación, más que por su oficio. La autoridad del docente derivaba del efecto que ejercía lo sagrado institucional sobre las personas que la representaban. Podría decirse que se trataba de una autoridad más carismática que racional. Hoy los procesos de racionalización aplicados a la escuela exigen que los docentes se profesionalicen, que demuestren competencias, que superen procesos de capacitación y evaluación permanentes, y al mismo tiempo que encarnen valores fundamentales. La creencia y la confianza no son suficientes, ahora están sometidos a la demostración de eficacia y eficiencia, y a la obligación de rendir cuentas como cualquier funcionario estatal. Se ha generado una pérdida del valor de la docencia como profesión y un desconocimiento de la autoridad, que parece ser más pronunciada en el caso argentino que en el ecuatoriano, dada la pérdida de credibilidad de la función pública y la deslegitimación de las posiciones de autoridad que parece haberse producido de manera más pronunciada en el primer caso que en el segundo.

De la escuela como santuario a la escuela como depósito

Con la masificación de la escolarización, que democratizó el acceso al sistema, ingresaron a la escuela los problemas sociales de los estudiantes y de las familias. La escuela condensa una multiplicidad de situaciones sociales complejas –pobreza, violencia, crisis de capacidades familiares– que no puede ignorar, pero tampoco resolver por sí misma. En este contexto, la ruptura del modelo de santuario y el ingreso de las situaciones sociales al espacio escolar ponen en entredicho la función tradicional de la escuela y sobre todo sus capacidades de formar subjetividades ciudadanas.

De la autoridad pedagógica a la tecnificación de las normas

Hemos hecho referencia a la dificultad de establecer normas legítimas para la convivencia social en las instituciones y a la desconfianza de los sujetos a casi toda forma de autoridad. No obstante, se escucha una queja permanente acerca de la no-adhesión a las pautas de convivencia, una preocupación por mejorar “la asimilación” de las mismas por parte de los estudiantes. Se apela y se convoca a los gabinetes psicológicos y a los equipos de orientación para que sean los encargados de transmitir normas, como si éste fuera un problema meramente técnico y racional, y una función que solo atañe a equipos especializados y no a la institución en general. Con ello se corre el riesgo de separar la transmisión de las normas de los procesos educativos más amplios, y que la educación moral se transforme en una cuestión netamente profesional de los psicólogos, de quienes se demanda actúen como una especie de policía institucional.

De la socialización de ciudadanos a otros procesos de formación de sujetos

Con la desestabilización de los marcos institucionales, la desacralización del lugar de la escuela y la pérdida de legitimidad de la autoridad docente, prevalece la sensación de pérdida de los horizontes normativos y de reglas de vida que orienten las relaciones en el interior de las instituciones y regulen la interacción y la formación de los sujetos.

Pero la profusión de los particularismos y los procesos de individualización también afectan la constitución de sentidos comunes y colectivos. No obstante, se hace necesario construir reglas de vida y pautas de convivencia. Hacia allí se orientan las políticas de prevención de las violencias, cuyos resultados todavía son inciertos, no solamente porque la construcción de dichos códigos puede constituir tan solo un nuevo nombre para viejos instrumentos normativos, sino porque la construcción de normas requiere de una fuente de legitimidad para los sujetos, problema que por el momento permanece abierto.

Bibliografía

- Beck, Ulrich, (1998) *La sociedad del riesgo, Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
- Birgin (2007) *La docencia como trabajo: La construcción de nuevas pautas de inclusión-exclusión*. En CLACSO: www.clacso.org.ar.
- Castel, Robert, (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*: Buenos Aires: Paidós.
- “Córdoba: episodios de violencia escolar en serie” (14/11/2006), Buenos Aires: Diario Clarín.
- De La Torre, Carlos (1997) “La letra con sangre entra”. Rituales racistas en las escuelas. En *ICONOS, Revista de la FLACSO*, No. 3, Quito, agosto-octubre.
- Deleuze, Gilles (1999) Post-Scriptum sobre las sociedades de control, en *Conversaciones*, Pre-Textos, Valencia.
- “De videos educativos a filmes pornográficos” (8/02/06). Título de la noticia, El Universo.
- Debardieus, Eric (2002) “Violencia nas escolas”, Divergencias sobre palavras e um desafio político”, en Eric Debardieus e Catherine Blaya, *Violencia nas escolas e políticas públicas*. Brasilia: UNESCO
- Deleuze, Gilles (1999) Post-Scriptum sobre las sociedades de control, en *Conversaciones*, Pre-Textos, Valencia.
- Dubet, Francois, “¿Mutaciones institucionales y o neoliberalismo?”, en <http://www.universia.net.com>
- Duschatzky Silvia, Cristina Corea (2002) *Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Duschatzky, Silvia, Elvira Martorell, Estanislao Antelo y Mario Zerbino (2002) *Reflexiones en torno al debate sobre la violencia*, Escuela de Capacitación docente de la Secretaría de Educación del Gobierno Autónomo de la ciudad de Buenos Aires-FLACSO. Buenos Aires.
- Duschatzky y colegas. Reflexiones en torno a la violencia. *Programa de intervención en escenarios de violencia escolar. La violencia en imágenes* Buenos Aires (mimeo).
- El Comercio, 26 de junio de 2006.

- Elustondo, Georgina, “Aumentaron los incidentes en la escuela, sobre todo en los recreos” (20/05/07), en Clarín.com, www.clarin.com
- Kaplan Carina y Sebastian García (2006) “Las violencias en la escuela en la Argentina. Un mapa de los estudios socioeducativos”, en Kaplan, Carina (directora) *Violencias en plural. Sociología de las violencias en la escuela*: Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Kaplan y García “Las violencias en la escuela, en el mundo. Un mapa de los estudios socioeducativos”, en Kaplan, op. Cit., pág. 181
- Lesbegueris, Gustavo (3/06/07) “Defensoría del Pueblo, “Mas convivencia””, en *Clarín*, Buenos Aires.
- Lewkowicz, Ignacio (2004) *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Paidós.
- Maluf, Norma Alejandra (coord.) (2002) *Diagnóstico de la problemática de niños y adolescentes de 6 a 18 años en situación de riesgo y de los programas existentes*. Síntesis y principales hallazgos de los estudios cualitativos, Ecuador: FLACSO.
- Maluf, Norma Alejandra (Marcia) (2007) “Invisibles y extraviados. De instituciones y sujetos en la violencia escolar”, en *Ciudad Segura*, Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO-Ecuador, No. 13.
- Maluf, Norma Alejandra, *La educación a la deriva*. Pág. 52
- Mead, Margaret (1997) en *Cultura y compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Pross, Harry. *La violencia en los símbolos sociales*, citado por Imbert, op. cit., pág. 48
- O’ Donnell, Guillermo (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad* 128: 62-87.
- Osorio, Fernando (24/10/2004) “Patagones no fue un episodio de violencia escolar”, en *Diario El Popular de Olavaria*; en www.fosorio.com.ar
- Osorio, Fernando (2006) *Violencia en las escuelas. Un análisis desde la subjetividad*. Argentina: Ediciones Novedades educativas.
- Rodríguez, Pablo (Sep./07) “Subjetividades mediáticas y educación”, en www.flacso.org.ar
- Smith, Peter K (2002) “Intimidacao por colegas e maneras de evitá-la”, en Debardieus y Blaya, *Violencia nas escolas e políticas públicas. Subjetividades mediáticas y educación*, www.flacso.org.ar. “Suspenden a los estu-

diantes que rompieron su aula” (18/08/2007), en *Clarín.com*, Buenos Aires, www.clarin.com. “Una maestra en terapia intensiva por el ataque de la mamá de un alumno” (8/12/2006). Clarín, Buenos Aires.

Vidal, Jean-Pierre (2002), “El familiarismo en el enfoque analítico de la institución”, en Kaës, R., *La institución y las instituciones. Estudios psicoanalíticos*. Buenos Aires: Paidós, 4ª. Edición, p. 216.

Violencia, seguridad y el Estado: los fundamentos discursivos de las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica

Peter Peetz y Sebastian Huhn*

Introducción: el concepto de la seguridad ciudadana

En Centroamérica, temas de violencia e inseguridad juegan un papel importantísimo tanto en el debate político como en las ciencias sociales. Con esa ponencia, elaborada en el marco del proyecto de investigación “Espacios públicos y violencia en Centroamérica” del GIGA Institute of Latin American Studies en Hamburgo/Alemania, queremos contribuir a la discusión con un enfoque poco común en el debate público en América Central.

Vamos a interpretar las políticas para contrarrestar la violencia y la inseguridad –es decir, lo que hoy en día se denomina políticas de seguridad ciudadana– desde una perspectiva de la teoría del discurso.

Desde hace más de una década, el concepto de la “seguridad ciudadana” domina el debate sobre la lucha contra violencia y delincuencia en Centroamérica y en América Latina en general. A gobiernos y otros actores involucrados en el tema les conviene hablar de “seguridad ciudadana” porque la expresión está connotada con un enfoque preventivo y, hasta cierto grado, liberal a los problemas de violencia y delincuencia. El término en sí pone énfasis en la protección de los ciudadanos y contrasta con el concepto de la “seguridad nacional” que dominaba el discurso público

* (GIGA German Institute of Global and Area Studies/Institute of Latin American Studies, Hamburgo/Alemania).

en décadas pasadas y que se enfocaba más en la protección y la defensa del Estado.

El cambio terminológico sugiere que los Estados ahora protegieran la integridad física, el patrimonio y otros derechos individuales de todos los ciudadanos. Pero, desde un punto de vista empírico, las políticas gubernamentales de seguridad ciudadana en la mayoría de los países simplemente consisten en políticas más represivas (en vez de más enfocadas en los ciudadanos). Además, tienden a crear una diferencia entre “los ciudadanos” – que merecen protección – y grupos sociales de los cuales esos ciudadanos tienen que ser protegidos. Dependiendo de cada país, los grupos definidos como peligrosos para “los ciudadanos” pueden ser, por ejemplo, jóvenes de barrios populares, drogadictos, grupos étnicos o inmigrantes. Las personas pertenecientes a esos grupos se convierten, por lo tanto, en una especie de “no-ciudadanos”, porque implícitamente las políticas de “seguridad ciudadana” las excluyen. A esas personas el Estado no les brinda protección. Es más, en el contexto de las políticas de seguridad ciudadana muchas veces se irrespetan los derechos humanos o civiles de los que, al parecer, el Estado no considera ciudadanos; y eso se justifica con la supuesta protección de “los ciudadanos”.

Esta crítica se refiere a lo que se entiende “comúnmente” como seguridad ciudadana. No queremos, sin embargo, desatender el hecho de que existen múltiples conceptos y nociones de ese término y que su contenido concreto puede variar considerablemente dependiendo del actor o autor quien lo utilice. Por ejemplo, no hay un consenso sobre si la seguridad ciudadana se refiere también a riesgos o amenazas de tipo no intencional (accidentes de tránsito, desastres naturales) o de tipo económico y social. Como nuestra ponencia está enfocada en problemas de violencia y delincuencia, nosotros partimos de un concepto que excluye tales riesgos no intencionales y socioeconómicos. Un punto en que sí concuerdan la gran mayoría de autores, y que también para nosotros es fundamental, es que el término de la seguridad ciudadana hace referencia a dos niveles de la realidad. Primero, se refiere a una condición o un estado de un conjunto de seres humanos: a la ausencia de amenazas que ponen en peligro la seguridad de un conjunto de individuos. En ese sentido, el término tiene un significado normativo. Describe una situación ideal que probablemente-

te es inexistente en cualquier lugar del mundo pero que funciona “como un objetivo a perseguir” (González, 2003: 17). PNUD (2006: 35), por ejemplo, define la seguridad ciudadana como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.”

Segundo, se refiere a políticas públicas encaminadas a acercar la situación real a la situación ideal, es decir, se refiere a políticas que apuntan hacia la eliminación de las amenazas de seguridad o hacia la protección de la población ante esas amenazas (según nuestra crítica, sólo hacia la protección de la parte de la población considerada plenamente como “los ciudadanos”). En ese sentido, el término se refiere a prácticas sociales empíricamente existentes. Para esta ponencia, ese segundo nivel del significado de “seguridad ciudadana” es más importante que el primero, ya que nos enfocamos en el accionar de los Estados centroamericanos en materias de seguridad ciudadana.

Políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica

Las políticas de seguridad ciudadana de los cinco Estados centroamericanos se diferencian entre los tres países del “triángulo norte” (Guatemala, El Salvador y Honduras), que favorecen claramente medidas represivas o de “mano dura”, y Nicaragua y Costa Rica donde las políticas de seguridad son menos fáciles de categorizar.

Los tres Estados del norte de Centroamérica han incrementado constantemente el número de personal de sus fuerzas policiales y han ido involucrando cada vez más a sus ejércitos en el combate al crimen. Las fuerzas policiales y militares actúan de diversas maneras, sobre todo patrullando las ciudades, llevando a cabo operativos masivos en barrios identificados como los más afectados y realizando operativos puntuales contra personas o grupos específicos. Especialmente en los operativos masivos, que al parecer se han reducido últimamente, las fuerzas de seguridad hacen uso extensivo de su armamento y suelen arrestar grandes cantidades de personas, de las cuales muchas tienen que ser liberadas después de poco tiempo debido a la falta de pruebas o indicios sustanciosos de haber cometido un delito.

Las políticas represivas o de “mano dura” se caracterizan, además, por un recrudescimiento de la legislación penal, incluyendo la penal juvenil y procesal penal. Generalmente, estos cambios legales tienden a restringir los derechos civiles de la población o de ciertas partes de la población (por ejemplo, de los menores de edad). En El Salvador y Honduras, por ejemplo, en el año 2003 los parlamentos aprobaron leyes “anti-mara” en el afán de combatir las pandillas juveniles o “maras”. Más recientemente, a principios del 2007, entró en vigencia en El Salvador la Ley Contra el Crimen Organizado.¹ Con el propósito de acelerar los juicios, esta ley crea juzgados especializados para homicidios, secuestros y extorsiones cometidos por “grupo[s] estructurado[s] de dos o más personas”. Además, faculta a las fiscalías de llevar a cabo “operaciones encubiertas y entregas vigiladas” y a la policía a utilizar “cualquier instrumento o artificio técnico de transmisión o grabación del sonido, la imagen o de cualquier otra señal de comunicación u otro medio científico”. Es decir, la ley hace más cortos y rápidos los juicios para los delitos más graves, amplía las posibilidades para investigaciones de tipo “secreto” o encubierto. Más importante aún es que la ley define a delitos “típicos” de las maras –homicidios y extorsiones– como delitos del crimen organizado, cementando así, en forma de una ley, el postulado del gobierno de que las maras son estructuras del crimen organizado.

Evaluando las políticas represivas implementadas por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras en los últimos años, hay que constatar que en ningún país han cumplido con el propósito de reducir sustancialmente la violencia o la delincuencia. Las estadísticas criminales, sobre todo las tasas de homicidio, se han estancado o incluso empeorado (Aguilar Villamariona, 2006). Sin embargo, sólo hay muy pocas iniciativas de parte de los gobiernos de cambiar el rumbo de las políticas anti-delinuenciales. En El Salvador, medidas de prevención y reintegración como el programa “mano amiga” tienen presupuestos muy limitados. Las iniciativas más innovadoras, como los “municipios sin armas” (prohibición de

portación de armas en lugares públicos en municipios seleccionados), en muchos casos no se están implementando por el gobierno central sino por autoridades locales, a menudo con ayuda de la cooperación externa al desarrollo.

Mientras que en los países del triángulo norte la “mano dura” ha sido y sigue siendo el principio fundamental y casi exclusivo de las políticas de seguridad, en el resto de Centroamérica se nos presenta un panorama un poco más diversificado de políticas para reducir la violencia y la delincuencia.

Para Nicaragua, el catedrático José Luis Rocha (Rocha, 2005) ha analizado la política de seguridad ciudadana con el siguiente resultado: Por causa de su historia institucional, la Policía Nacional de aquel país está dirigida por dos redes de poder que ocupan los altos rangos de mando. Un grupo que representa la élite tradicional y un grupo con fuertes relaciones al sandinismo. A los dos grupos no les conviene implementar una política de mano dura. Al grupo de la élite tradicional porque ellos quieren mantener para Nicaragua una imagen de ser el país tranquilo y pacífico sin mucha delincuencia y violencia y, por eso, muy bien acondicionado y seguro para inversiones extranjeras. Medidas represivas a gran escala, con su inevitable eco publicitario, destruirían esa imagen. A los grupos Sandinistas tampoco les conviene la mano dura por razones ideológicas. Por eso, las políticas de seguridad ciudadana en Nicaragua son de perfil más bajo que en otros países de la región y más inclinado hacia la prevención y la rehabilitación. Ahora bien, eso se refiere a la política “oficial”, como la determinan los funcionarios de gobierno y los altos rangos de la policía. Pero, como en los mandos medios y bajos, muchos oficiales de policía no comparten el enfoque de integración social, educación, salud y de derechos humanos de sus superiores, existen las mismas quejas sobre maltrato a personas detenidas, violencia desmesurada etc. que en los demás países de la región. Además, parece que existe un alto grado de impunidad, porque la falta de recursos humanos y financieros (por ejemplo, falta de gasolina para carros de la policía) hace que la policía no se haga cargo de muchos delitos y –por eso– esos delitos nunca se registran; y se garantiza de esa manera que las estadísticas criminales se quedan en niveles bajos.

1 “Ley contra el crimen organizado y delitos de realización compleja”: <http://www.gobernacion.gob.sv/NR/rdonlyres/8D43AC18-C6C0-4715-BAFC-57FE04245DFD/0/Decreto190.pdf> (consultado el 4 de Junio 2007).

En Costa Rica el contexto es tradicionalmente diferente al de los otros países centroamericanos. En el debate público, la violencia, delincuencia e inseguridad juegan un papel no menos importante que en el “triángulo norte”, pero en Costa Rica hay una cultura liberal y democrática de la cual resultan políticas un poco diferentes. La tendencia hacia el incremento de la represión y hacia la disminución de la tolerancia para con (supuestos) delincuentes es similar que en Honduras, El Salvador y Guatemala. Pero esos cambios se dan partiendo desde un nivel muy distinto, es decir, de un nivel más bajo de represión y un nivel más alto de tolerancia. Además, entre los actores políticos hay menos consenso sobre la necesidad y el carácter de los cambios. Los actores están generalmente de acuerdo que la problemática de la (creciente) inseguridad existe. En los poderes legislativo y ejecutivo dominan actualmente los partidarios de las políticas represivas. Sin embargo, los actores liberales muchas veces logran impedir que el razonamiento de la “mano dura” se imponga con todas sus consecuencias.

La tendencia hacia más represión se manifiesta, entre otras cosas, en la legislación penal. En los últimos años se han aprobado leyes más severas (por ejemplo en la legislación penal juvenil y en la legislación migratoria). La pena máxima que se puede imponer se duplicó de 25 a 50 años. Según datos del PNUD (2006: 596), la población carcelaria creció entre 1995 y 2004 por un 269 % de 3.302 a 8.890 personas.

Aunque se haya contratado más personal en las fuerzas policiales en cifras absolutas en los últimos años, en relación con el número total de habitantes del país ha habido más bien una disminución del personal policial (PNUD, 2006: 195). Eso se compensa, por un lado, con el fuerte incremento de la seguridad privada. En 2001, 930 personas estaban registradas como guardias privadas de seguridad, hasta 2004 ese número se elevó a unos 10.000. Además, hay que tener en cuenta que muchos servicios de seguridad privada se prestan de manera informal. Por otro lado, se involucra a la población en las medidas de seguridad. Desde hace unos años se les pide a las vecindades formar “barrios organizados” para apoyar a la policía. En un curso básico se les enseña a los voluntarios de esas vecindades los fundamentos para generar seguridad en su barrio. Luego, estas personas –capacitadas solamente por el mencionado curso básico– ejercen control social sobre sus vecinos; muchas veces denuncian no tanto

a delincuentes sino a personas de los que siempre desconfiaban (por ejemplo, inmigrantes) y privatizan el espacio público urbano, por ejemplo controlando y, cuando les parezca necesario, impidiendo arbitrariamente el acceso a ciertas partes del barrio.

Según las estadísticas criminales (aunque existan muchas dudas sobre su validez), las medidas represivas no han creado más seguridad ni han reducido la delincuencia y la violencia en Costa Rica. Las cifras para cualquier tipo de delito –desde hurtos, robos y crímenes relacionados a drogas hasta homicidios– se han elevado continuamente durante los últimos 10 años (PNUD, 2006: 89). Se puede constatar, por lo tanto, que ni el carácter ni el éxito de las políticas de seguridad ciudadana en Costa Rica se diferencia fundamentalmente de las de los países del triángulo norte; con la excepción de Nicaragua, donde prácticamente no existen unas políticas definidas en esta materia, en toda Centroamérica la tendencia en las políticas de seguridad ciudadana es claramente represiva y el éxito de estas políticas es más que dudoso.

El fundamento discursivo de la seguridad ciudadana

Fear of crime

La existencia del miedo a la delincuencia (*fear of crime*) y de la sensación de que la situación está hoy peor que en un “antes” (es decir, que en un momento anterior generalmente no especificado) se puede considerar casi una constante antropológica. Mediante encuestas realizadas en los EEUU y Gran Bretaña. Garland (2003: 107) demuestra que no hay una correlación directa entre el miedo y las cifras de criminalidad:

Public opinion polls since the 1970s show that the majority of people believe that the crime problem is bad and getting worse and that crime rates will continue to rise in the future: a belief that persists even in periods where both recorded and actual rates are stable or declining.

A continuación vamos a delinear el discurso sobre violencia, delincuencia y seguridad en diferentes grupos de las sociedades centroamericanas. Para no extendernos demasiado, nos vamos a limitar aquí a los espacios discursivos de la élite política, de la prensa escrita y de los discursos “cotidianos” dentro de la población para mostrar que existe un discurso hegemónico que se refleja (por lo menos) en estos tres ámbitos. En el espacio público en Centroamérica, sea en el debate político o en conversaciones privadas, domina la opinión de que la violencia y la delincuencia han aumentado fuertemente y la inseguridad es hoy mayor que nunca.

Hemos realizado unas 100 entrevistas cualitativas en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Entrevistamos a mujeres y hombres de diferentes edades, con niveles socio-económicos muy diversos, de varios lugares de cada país (urbanos y rurales) y de una amplia gama de profesiones (por ejemplo agentes de policía, enfermeras, sacerdotes, empresarios, activistas políticos o de la sociedad civil, dueños de pequeñas tiendas, empleadas domésticas). Nuestras entrevistas muestran que gran parte de la población –independientemente del sexo, de la profesión o del nivel educativo de la persona entrevistada– cree que en términos de violencia e inseguridad la situación actual es peor que antes. Sólo algunas personas en Nicaragua expresaron una opinión contraria. Dos ejemplos pueden ilustrar el carácter de muchas declaraciones en este contexto.

Un taxista en El Salvador dice:

[A]cuérdese que antes habían menos policías pero no se necesitaba tanta seguridad, porque no había tanta violencia, la violencia eran los “bolos” digamos que se ponían ebrios en las cantinas, en los chupaderos pero esa era la violencia, marido que le daba duro a la... y los ladrones también esos nunca se han quitado pero no era una violencia extrema como la que hay ahora. Porque ahora, si lo asaltan, ya no sólo lo asaltan, ahora a uno le pegan un par de balazos [...].

En Costa Rica, una enfermera también está convencida que la inseguridad ha aumentado y expresa su opinión sobre las causas de ese empeoramiento:

Antes había menos violencia que ahora. Antes había más seguridad, más policías que realmente hacían su trabajo [...]. La emigración de nicaragüenses nos han afectado demasiado por que vienen como lobos, a ver que buscan, a ver que encuentran para mandar para allá. Entonces eso ha aumentado nuestro círculo de agresiones y violencia.

En los tres países unos 230 estudiantes de secundaria, que desconocían el propósito de nuestra investigación, redactaron breves textos contestando las siguientes dos preguntas:

1. “Imagínese que Usted fuera presidenta o presidente de Costa Rica (resp. El Salvador o Nicaragua). ¿Cuáles son los problemas más urgentes del país y cómo los solucionaría?” y
2. “¿Se siente Usted segura/seguro – por ejemplo en su barrio, colonia, pueblo, ciudad, país, en su familia, colegio etc.? Por qué? / ¿Por qué no?”

En las respuestas de los estudiantes se pueden encontrar declaraciones parecidas a las que encontramos en las entrevistas. Por ejemplo, una muchacha de 15 años en de Costa Rica constata: “Ahora un ladrón no sólo te asalta tus pertenencias sino que ahora aparte de que te asaltan te matan.” Casi siempre, los estudiantes se refieren a los lugares de su mundo vital inmediato (o sea, a los lugares que ellos suelen frecuentar personalmente) como lugares relativamente seguros. En cambio, describen como peligrosos e inseguros a los espacios más abstractos para ellos (el país como tal o lugares que ellos no suelen frecuentar como la costa del Caribe en Costa Rica o ciertos barrios de las respectivas ciudades). Por ejemplo, “Anastasia” (17 años) de Costa Rica dice:

Donde yo vivo me siento lo suficientemente seguro, [...]. Sin embargo en el país hay muchas zonas inseguras por las que uno no puede pasar porque lo asaltan. En esas zonas hay muchos chapolines debido a la pobreza, dragadición y falta de educación y trabajo.

Para la pregunta si los discursos sobre violencia e inseguridad se reflejan en toda la sociedad, y si eso indica que se trate de discursos influyentes o incluso hegemónicos, fue importante no preguntarles directamente a los

estudiantes respecto a temas de violencia y delincuencia. Aunque los estudiantes no sabían que temas de violencia e inseguridad eran los que más nos interesaban, el 58 % de ellos refirieron, en las respuestas a la primera pregunta, a la violencia como uno de los problemas más importantes del respectivo país.

El tema de la violencia en el total de las redacciones		
Violencia <i>no</i> se menciona como problema urgente	95	42%
Violencia se menciona como problema urgente	131	58%

Mientras que en Nicaragua sólo un 26 % de los jóvenes participantes mencionaron la violencia como problema, en Costa Rica era un 68 % y en El Salvador aun un 80 %.

El tema de la violencia en el total de las redacciones por país		
país – violencia	número de redacciones	% de redacciones del país
Costa Rica – se menciona violencia	44	67,7
El Salvador – se menciona violencia	67	80
Nicaragua – se menciona violencia	20	25,6
Costa Rica – no se menciona violencia	21	32,3
El Salvador – no se menciona violencia	16	20
Nicaragua – no se menciona violencia	58	74,4

Declaraciones de la élite política

Desde hace años, temas de violencia, delincuencia e inseguridad juegan un papel importante en programas y manifiestos de todos los partidos políticos grandes tanto en Costa Rica y El Salvador como en Honduras y Guatemala. Por la brevedad de la ponencia, no podemos comprobar eso empíricamente aquí. Más bien, queremos mencionar algunos ejemplos que reflejan la opinión dominante. Se trata de declaraciones de los presidentes de los respectivos países, y por lo tanto se puede suponer que estos “actos de habla” no reflejan opiniones aisladas ni marginales sino los puntos de vista representativos de los gobiernos y son tomados en cuenta por muchos otros actores en muchos diferentes espacios sociales.

El actual presidente de Costa Rica, Óscar Arias, dedicó un pasaje extenso de su discurso de toma de posición (mayo de 2006) a la violencia y la delincuencia. De todos los posibles temas de los que Arias hubiera podido hablar, la inseguridad de los ciudadanos constituyó uno de los seis bloques temáticos de su discurso. Considerando que según las estadísticas criminales hay relativamente poca violencia en Costa Rica comparada a nivel internacional, Arias también hubiera podido disertar sobre el contrario: sobre la pregunta por qué hay tanta seguridad y tan poca violencia en el país. Sin embargo, el presidente no optó por esa posibilidad. Más bien, su discurso de toma de posición contenía declaraciones como esa:

Daremos un rumbo claro al combate contra la inseguridad y las drogas. Vamos a ser duros con la delincuencia, pero mucho más duros aún con las causas de la delincuencia. Profundizaremos la orientación preventiva de la Fuerza Pública y la dotaremos de más recursos. [...] Combatiremos sin descanso el narcotráfico. Y no solo el gran narcotráfico –el que requiere patrullar nuestros mares y nuestros aeropuertos–, sino, en especial, el pequeño tráfico de drogas, el que ocurre en las esquinas de nuestros barrios, en los parques de nuestras comunidades, en las salidas y en los corredores de nuestros colegios.²

2 Extracto del discurso de toma de posición del presidente Oscar Arias, 8 de mayo de 2006, documentado en La Nación al día siguiente (http://www.nacion.com/ln_ee/2006/mayo/08/discurso_arias.pdf, consultado 12/6/2007).

El actual presidente de El Salvador, Antonio Saca, recientemente dedicó un pasaje a la temática cuando se dirigió a la nación en el día de haber cumplido tres años de gobierno (1 de junio 2007). Es casi sorprendente que sólo seis de los 125 párrafos del discurso se refieren al tema de la violencia y de la seguridad ciudadana. En el discurso que dio con motivo a su toma de posición, el 1 de junio de 2004, eran 16 párrafos de un total de 161.³ Parece que en su discurso del presente año, el presidente no quiso darle demasiado peso al tema, ya que según las estadísticas criminales las políticas de su gobierno no habían dado los resultados prometidos (los índices de violencia no han bajado durante el gobierno del presidente Saca). Sin embargo, en las (relativamente pocas) palabras que el jefe de Estado salvadoreño dedicó a temas de violencia y delincuencia, las ideas principales no se diferencian mucho de las expresadas en el citado mensaje de su homólogo costarricense. Antonio Saca dice, por ejemplo:

El combate al crimen ha sido difícil y lo seguimos reforzando sin descanso. Reconozco y valoro los esfuerzos de nuestras fuerzas de seguridad pública, que arriesgan su vida a diario para llevarnos tranquilidad. [...] Otra forma de abordar el tema de la seguridad ciudadana es desde la prevención.⁴

El *talk of crime* en la prensa

En cuanto a la importancia de los medios de comunicación masiva para el discurso público sobre violencia e inseguridad en Centroamérica, no queremos entrar demasiado en detalles. Más bien, vamos a presentar brevemente los resultados de un análisis cuyos resultados publicamos de forma completa a finales del año pasado (véase Huhn; Oettler; Peetz, 2006):

3 Discurso de toma de posición del presidente Antonio Saca, 1 de junio de 2004 (<http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2004/06/disc0101.htm>, consultado 12/6/2007).

4 Extracto del discurso “Tres años de gobierno” del presidente Antonio Saca, 1 de junio de 2007 (<http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2007/06/disc0101.html>, consultado 12/6/2007).

1. Violencia, delincuencia e inseguridad ocupan un lugar importante en la prensa centroamericana. Por ejemplo, los titulares principales de los seis diarios analizados⁵ hacían frecuentemente referencia a esos temas. En Costa Rica, la empresa editorial del periódico más influyente, La Nación, incluso ha lanzado al mercado un diario nuevo en 2006, La Teja, que trata (casi) exclusivamente temas de violencia y crimen – en comparación con La Nación el precio de venta de La Teja es menor y temas de política o economía apenas se tocan.

2. Los artículos sobre violencia, delincuencia e inseguridad se pueden clasificar según su contenido concreto. Tanto en Costa Rica como en Nicaragua predomina la cobertura sobre violencia doméstica, frecuentemente en combinación con el problema del consumo de drogas. En Costa Rica, además, la violencia ejercida por inmigrantes, el narcotráfico y el aumento de la violencia y la inseguridad en general se tratan mucho en los periódicos incluidos en el análisis y en Nicaragua también el narcotráfico y la “delincuencia menor”. En El Salvador, en cambio, son sobre todo las pandillas juveniles las que predominan en la cobertura sobre las amenazas a la seguridad. Otros aspectos de la temática juegan un papel más bien marginal.

Resumiendo se puede constatar que en Centroamérica la prensa contribuye fuertemente a convertir la violencia y la delincuencia en uno de los temas socialmente más importantes, fomenta el miedo y la sensación de inseguridad.⁶

5 En Costa Rica: La Nación y Al Día; en Nicaragua: La Prensa y El Nuevo Diario; en El Salvador: La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy.

6 No hemos incluido en nuestro análisis los medios audio-visuales cuyo papel para la construcción de la “realidad” (violenta) en el istmo también es fundamental. Con referencia a la televisión, Fonseca Vindas y Sandoval García (2006: 33), por ejemplo, argumentan (aquí para el caso costarricense): “[La] sensación de inseguridad no sólo es consecuencia del aumento de hechos delictivos, sino también del incremento de la oferta de los medios en material de sucesos y del surgimiento de programas, especialmente televisivos, cuyo tema preferido son los sucesos”.

Conclusiones

Podemos resumir los resultados de nuestro análisis en los siguientes tres puntos:

- Las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica –que en El Salvador, Honduras y Guatemala son abiertamente represivas y que en Costa Rica tienden de forma más sutil hacia la represión– están relacionadas estrechamente con el *talk of crime*, es decir, con la repetición permanente y la alta importancia social del tema de la inseguridad en diferentes espacios comunicativos (aquí la política, los medios y la “vida cotidiana”).
- Sobre todo, los medios de comunicación masiva y la élite política fomentan en la población una sensación de inseguridad para legitimar políticas generalmente represivas de seguridad ciudadana.
- Gran parte de la población apoya las políticas represivas de seguridad ciudadana y está de acuerdo con la restricción de los derechos fundamentales y con el debilitamiento del Estado de derecho (como uno de los fundamentos de la democracia). Esto no sólo se refleja en nuestras fuentes empíricas sino también en el éxito electoral (y en encuestas de opinión) de políticos que abogan por la “mano dura”.

En el contexto del *talk of crime* y de las luchas de clasificación dentro de la sociedad, se construyen grupos que se convierten en objetos de las políticas de seguridad. Como la lógica de la “seguridad ciudadana” implica que todos los individuos de una sociedad son sujetos dignos de ser protegidos, a los miembros de los supuestos “grupos de victimarios” se les atribuye un estatus de “no-ciudadanos”.

Los grupos victimarios se construyen en relación a unas áreas temáticas en las cuales se puede desglosar el discurso sobre violencia, delincuencia e inseguridad en Centroamérica. Dependiendo del país y del contexto, los grupos victimarios son, por ejemplo: hombres (en el contexto de la violencia doméstica, del consumo de drogas y del crimen organizado),

jóvenes de clase baja (en el contexto de las pandillas juveniles, de la violencia juvenil y del consumo de drogas), inmigrantes o personas que consumen drogas.

Ahora bien, estos grupos generalmente no son claramente definidos. Para atribuir la delincuencia y la violencia a un determinado colectivo (el *out-group*) o para excluir a los individuos de este colectivo del *in-group* (de los ciudadanos que merecen protección), no importa mucho si un individuo se siente perteneciente al grupo excluido o si pertenece a ese grupo de acuerdo a cualquier criterio objetivo. Más bien, lo que importa es si los demás lo definen o lo perciben como perteneciente a tal grupo. No es tanto el actuar de una persona el que decide si ella forma parte del grupo de los “no-ciudadanos”, sino la atribución ajena y estereotipada por los demás. Es decir, se trata de procesos de estigmatización. Queremos ilustrar esta reflexión con un ejemplo:

Los estudiantes de un barrio marginalizado de San Salvador que participaron en nuestro experimento, expresan en sus redacciones que se auto-perciben como potenciales víctimas de pandillas juveniles. Si un grupo de estos estudiantes visitara un centro comercial o un banco en una de las colonias de clase media alta de la ciudad, seguramente no se les consideraría potenciales víctimas, sino más bien potenciales victimarios. Por su apariencia física (ropa, edad, color de piel, sexo) e independientemente de su actuar individual, en determinados lugares (por ejemplo, en un centro comercial) se les excluye y se convierten entonces en los “no-ciudadanos” ante los cuales la seguridad ciudadana quiere proteger a “los ciudadanos”.

Un individuo se puede percibir a sí mismo –dependiendo de la situación con o sin razón –como víctima o como parte de la solución del problema. Este mismo individuo puede, sin embargo, caber en el esquema de los “no-ciudadanos”, y entonces los demás ciudadanos lo consideran una amenaza a la seguridad ciudadana, con las consecuencias fuertes que eso puede generar para él.

El miedo no se basa en estadísticas de homicidios sino en un discurso público que se materializa sobre todo en los periódicos y la televisión donde los reportajes sobre asesinatos tienen una cobertura muy amplia (Córdoba, 2006: 13; Fonseca Vindas; Sandoval García, 2006; Huhn; Oettler; Peetz, 2006). Un ejemplo sería el hecho de que una gran parte de

los costarricenses les ve a los inmigrantes nicaragüenses como violentos y delincuentes y que en el debate público se les culpabiliza por la mayoría de los delitos (IDESPO, 2000), mientras que, por ejemplo, el porcentaje de presos nicaragüenses en las cárceles de Costa Rica ni siquiera llega al 10 % (Huhn, 2005: 60).

Pero la representación mediática del crimen, la percepción colectiva de crisis y el actuar del Estado tampoco están relacionados de forma directamente causal. Más bien, parece haber una relación de interdependencia y de intensificación mutua. Para analizar la significación y las consecuencias de la violencia y de la delincuencia hay que investigar los discursos y sus contextos sociales en vez de postular la existencia (creciente) de la violencia y la (supuestamente única) solución del problema: más seguridad ciudadana a costa del Estado de derecho.

Los responsables políticos están postulando, que las políticas represivas de seguridad ciudadana sean la única consecuencia lógica de la violencia y delincuencia. Pero, en realidad, violencia e inseguridad no son la causa directa de la represión incrementada en detrimento del Estado de derecho. Las políticas de seguridad ciudadana, como se están implementando actualmente en Centroamérica, incrementan la desconfianza entre los ciudadanos y fomentan una cultura de “denunciación” más que una de solidaridad. Además, contribuyen a la privatización del espacio público y al debilitamiento del derecho a la privacidad (por ejemplo, por vigilancia con sistemas de video). En general, las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica tienden a fomentar la desintegración social. Especialmente por su carácter preventivo, crean la necesidad de definir grupos de victimarios a los que se puede perseguir “antes” de que se consuma el delito; de esa manera se está debilitando el Estado de derecho. Las políticas de seguridad ciudadana en Centroamérica están provocando daño a dos pilares importantes de la democracia: están socavando el Estado de derecho y el monopolio de violencia del Estado.

Bibliografía

- Aguilar Villamariona, Jeannette (2006) “Los efectos contraproducentes de los planes mano dura”. *Quórum*, 16, p. 81-94, http://www.revistaquorum.es/quorum-16/Quorum_16/08_JeannetteAguilar_Q16.pdf, 18/6/2007.
- Córdoba, Javier (2006) “Medios de comunicación fomentan la violencia y el miedo”. *Inforpress Centroamericana*, 30 de junio, p. 12-13.
- Fonseca Vindas, Karina y Carlos Sandoval García (2006) *Medios de comunicación e (in)seguridad ciudadana en Costa Rica*. San José: PNUD.
- Garland, David (2003) *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- González, Patricia (2003) *Seguridad ciudadana*. (Cuadernos de Seguridad y defensa, 2) Ciudad de Guatemala, FLACSO, http://www.idrc.ca/uploads/user-S/105250556802segundo_folleto.pdf, 1/6/2007.
- Huhn, Sebastian (2005) *Einwanderungsdiskurse und Migrationspolitik in Costa Rica. Wandel und Konstanten in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit der nikaraguanischen Migration seit den 1980er Jahren*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Huhn, Sebastián, Anika Oettler y Peter Peetz (2006) *Exploding Crime? Topic Management in Central American Newspapers*. (GIGA Working Paper, 33) Hamburg, GIGA, http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp33_huhn-oettler-peetz.pdf, 28/8/2007.
- IDESPO (Instituto de Estudios Sociales en Población) (2000) *La población costarricense del gran área metropolitana frente a su percepción hacia la población migrante, la política y los impuestos*. Heredia, IDESPO, <http://www.una.ac.cr/idespo/pdf/ops8.pdf>, 28/8/2007.
- IUDOP (Instituto Universitario de Opinión Pública) (2004) *Encuesta de evaluación del año 2004: Consulta de opinión pública de noviembre de 2004*. (Serie de Informes, 107), San Salvador, IUDOP, <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/2004/informe107.pdf>, 2/10/2006.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006) *Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe nacional de desarrollo humano 2005*. San José:

PNUD, <http://www.nu.or.cr/indh/downloads/InformeNacional.pdf>, 28/8/2007.

Rocha, José Luis (2005) *The political economy of Nicaragua's institutional and organizational framework for dealing with youth violence*. (Crisis States Programme Working Paper, 65) London, Crisis States Programme, <http://www.crisisstates.com/download/wp/wp65.pdf>, 7/8/2007.

Elementos para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana

Claudia Patricia Gómez Rojas*

Introducción

La consolidación de altos índices de seguridad ciudadana en las grandes urbes latinoamericanas se ha convertido en una prioridad sin precedentes en pleno siglo XXI; puesto que es una de las condiciones necesarias para mejorar los niveles de calidad de vida de los ciudadanos, atraer altos niveles de inversión y consolidar el tan anhelado desarrollo humano sostenible en América Latina.

Esta ponencia presenta algunas reflexiones en relación con la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana en el ámbito local. Estas reflexiones parten del siguiente supuesto; construir una política pública de seguridad ciudadana implica reconocer que una política es producto de un proceso acumulativo de años en el que ha sido posible impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales con ella. Ahora bien, para impregnar todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de la política es necesario desarrollar un modelo de gestión, entendiendo por éste una forma de implementar la política, un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional, que facilite el desarrollo de la misma y un conjunto de protocolos que permitan una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo.

* Centro de Estudios Superiores de la Policía Nacional y Escuela de Guerra del Ministerio de Defensa.

Al respecto es importante aclarar que en ningún momento, el documento tiene alguna pretensión de ser un recetario o ser el ABC en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, puesto que es necesario reconocer que las recetas mágicas en relación con la gestión pública en América Latina no suelen funcionar y que la diversidad de problemáticas presentes en nuestra región, más allá de fórmulas mágicas, requiere de ejercicios de análisis, a partir de los que se puedan inferir aspectos particulares y algunas regularidades, que puedan dar luces a todos aquellos que tienen entre sus funciones y competencias diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que respondan a las necesidades de los ciudadanos en relación con las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad.

¿Qué es una política pública de seguridad ciudadana?

Una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad. En este sentido toda política pública de seguridad ciudadana debe por principio responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y crimen que afectan a una comunidad, entendiendo éstos como problemas públicos, que como tal demandan una intervención desde el espacio público. Intervención que, como sugiere Subirats, requieren de la toma de decisiones por parte de un gran número de actores que deben decidir “que existe un problema, que deben resolverlo, de la mejor manera posible y con los instrumentos (recursos humanos, físicos, económicos, y legislación, entre otros) adecuados”.

Una política pública de seguridad ciudadana debe tener los criterios orientadores para guiar el accionar de las autoridades, dar a conocer el horizonte estratégico de las estrategias y acciones que se diseñan e implementan y los objetivos del Estado en la materia, de forma tal, que se diferencie de las políticas sociales y urbanas. Siempre en la elaboración de los

criterios orientadores los funcionarios encargados de elaborar políticas públicas de seguridad ciudadana deben evitar caer en el error de partir del supuesto de la sociedad como un todo homogéneo que comparte valores, tradiciones y costumbres; asimismo deben reconocer las diferencias propias de cada zona o región.

Una política pública coherente, bien formulada y con visión de futuro fortalece a las instituciones que la desarrollan, de igual forma, un conjunto de instituciones fuertes y activas ayudan a desarrollar una política pública con las mismas características. En este orden de ideas, resulta pertinente sugerir que a fin de lograr el desarrollo de una política pública de seguridad ciudadana es conveniente que los gobiernos locales institucionalicen el tema, puesto que como lo sugiere Paul Sabitier y Daniel Mazmanian (1993) para iniciar la construcción de la política “la creación de una nueva instancia con la finalidad especial de administrar la política pública permite un mayor nivel de compromiso por parte de los funcionarios con la misma, debido a que necesariamente ésta será su más alta prioridad”.

Aspectos a tener en cuenta

Antes de seguir adelante, es pertinente llamar la atención sobre cuatro aspectos a tener en cuenta al momento de diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana y en el desarrollo de las estrategias y programas en la materia.

El primer aspecto es reconocer que abordar el tema de la seguridad ciudadana implica en un primer momento, un acercamiento teórico y práctico en las dos dimensiones propias de la seguridad ciudadana: la dimensión objetiva y tangible, de la que normalmente existen indicadores cuantificables y la dimensión subjetiva, que por su misma razón de ser es difícil de cuantificar aunque no imposible y, por ende, es difícil de atender.

Un segundo presupuesto, que debe ser tenido en cuenta al momento de diseñar políticas públicas en seguridad ciudadana, es reconocer que la construcción de una política por parte del Estado supone un proceso acu-

mulativo de años en el que deben impregnarse todos los niveles administrativos, territoriales y sociales de una jurisdicción. Lo que nos permite sugerir que para impregnar los niveles antes mencionados debe existir un modelo de gestión, entendiendo por este, una forma de instrumentar la política, un esquema de funcionamiento intrainstitucional e interinstitucional que facilite su desarrollo y los procedimientos para garantizar una acción coordinada, eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo.

El tercer aspecto a tener en cuenta es superar falsas premisas, que por muchos años determinaron la forma de actuar de la mayoría de las autoridades en el tema; para esto se hace necesario reconocer desde un principio que:

- La seguridad ciudadana no se limita a un problema de estadísticas de los delitos de mayor impacto, puesto que ésta no puede definir sólo en función de la criminalidad y el delito.
- Trabajar en pro de la seguridad ciudadana no se limita a un aumento del pie de fuerza de las agencias de seguridad, defensa, inteligencia y justicia del Estado.
- Realizar acciones en pro de la seguridad ciudadana no es una misión exclusiva de la fuerza pública, representada en las agencias de policía, defensa, e inteligencia de cada Estado.

El cuarto aspecto a tener en cuenta es no olvidar que gestionar respuestas por parte del Estado a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que se presentan en una jurisdicción, necesariamente implica reconocer que la gestión pública en este ámbito no se limita a un problema de inversión de recursos bajo los parámetros de eficiencia y eficacia como lo proponen algunas corrientes desde la administración pública, tal es el caso de la *Reinventing Government*, puesto que se estarían desconociendo algunos factores que también determinan los niveles de inseguridad ciudadana y violencia que se presentan en una comunidad, tal es el caso de las normas y patrones de convivencia determinados por el grado de capital social, las instituciones formales e infor-

males presentes en la misma, la historia, la tradición y la cultura, los antecedentes que existen en la comunidad en lo que a violencia y delincuencia se refiere, entre otros factores. Aspectos que aunque para ser trabajados requieren de recursos e indicadores, no se transforman fácilmente (Dove, 2000).

En este orden de ideas, es necesario superar la visión según la cual la mejor manera de trabajar en pro de la seguridad ciudadana es invertir en tecnología para las agencias de inteligencia, defensa, y seguridad del Estado y reconocer que es necesario también trabajar en “la modificación consciente, socialmente visible y aceptada, de hábitos y creencias colectivas” que influyen negativamente en la convivencia y la seguridad ciudadana de una comunidad (Mockus, 1999).

En este sentido, aunque las respuestas del Estado en relación con la seguridad ciudadana sí deben pensarse en la lógica de indicadores, tiempo y recursos, como en cualquier otra política pública, no se deben dejar de lado las acciones que demandan muchos más recursos y tiempo, tal es el caso, de las transformaciones institucionales y culturales.

Elementos a tener en cuenta en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana

Dicho lo anterior, es importante pasar a explicar algunos elementos que deberían ser tenidos en cuenta por las autoridades al momento de diseñar, implementar y evaluar una política pública de seguridad ciudadana.

Toda política de seguridad ciudadana debe generar valor público

Hace algunos años el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - INDES empezó a construir un nuevo enfoque en relación con la gestión de políticas públicas en América Latina, que tiene dos conceptos fundamentales: la gerencia social y el valor público. En relación con el primero, el INDES sugiere que “la esencia de la misma radica en la generación

de valor público a través de políticas, programas y proyectos sociales. Este enfoque implica que importan los resultados de las intervenciones, pero también importan los procesos aplicados para generar dichos resultados” (Mokate-Saavedra, s/f).

En el caso del concepto de valor público, que es de gran importancia para el tema que nos convoca, el Instituto plantea que: “el valor público se refiere al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, que se corresponden con las necesidades y expectativas de una colectividad. En una democracia éste valor es definido en última instancia por el público mismo”. De ahí se infiere, que la generación de valor público sólo es posible cuando existen procesos de negociación y acuerdo político acerca del problema público que afecta a una colectividad y la forma como ésta, con el concurso de las autoridades, pretende solucionarlo. Lo que nos lleva a concluir que, el valor público en la medida en que responde a las preferencias y aspiraciones de los ciudadanos, es percibido por el conjunto de la sociedad, al ser consumido y disfrutado por la colectividad, como un todo y no de manera individual.

De acuerdo con lo anterior, valdría la pena definir a que le atribuyen los ciudadanos valor, con el fin de establecer como se reflejan estos aspectos en la construcción de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana. A juicio del INDES los ciudadanos le atribuyen valor a tres tipos de aspectos que resultan de la actividad pública: servicios, resultados y confianza. Los ciudadanos le otorgan valor a un servicio que logra efectivamente satisfacer sus necesidades y expectativas; no obstante, las expectativas de los ciudadanos van más allá de su condición de individuos receptores de un servicio, en este sentido desean ver determinados resultados que respondan a las aspiraciones de la colectividad en su conjunto. Resultados que unidos a los servicios de los que son beneficiarios en el ámbito individual, les van a permitir a los ciudadanos valorar la confianza que pueden depositar en las instituciones encargadas de atender sus necesidades y expectativas, confianza que se verá reflejada en una dimensión mucho más compleja en el mundo de lo público y la política, el grado de legitimidad.

Entonces ¿cómo se podrían aplicar estos aspectos en la construcción de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana?. Un ejemplo

de ello se puede dar en relación con una de las instituciones más importantes al momento de construir políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana, la Policía y la relación de los ciudadanos con el servicio que esta institución presta, los resultados que esperan de ésta y la forma como la valoran, el nivel de confianza que tienen en los miembros que la conforman y los procedimientos que realizan.

Los ciudadanos de forma individual y de acuerdo con sus necesidades, percepciones y las actividades que desarrollan y su ubicación en determinadas zonas, valoran el servicio que presta la Policía en su barrio o en el lugar más cercano en el que desarrollan sus actividades diarias; de esta forma, valoran la calidad de sus respuestas frente a sus necesidades (Ej.: atención a sus llamados, tiempo de reacción ante un llamado de emergencia, la pertinencia de las acciones que desarrollan ante una situación específica), su permanencia en ciertos sectores (Ej.: horarios de atención, su ubicación de acuerdo al lugar y al momento del día), las acciones preventivas y reactivas que desarrollan y la forma como se comportan en el contexto. Pero es importante reconocer que, indistintamente del nivel de satisfacción y valoración que otorguen a las anteriores variables y de las situaciones de las que hayan sido víctimas y por las que han sido beneficiarios directos de los servicios que presta la Policía, los ciudadanos esperan resultados por parte de la institución en relación con los problemas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que los afectan, entonces esperan que disminuyan los atracos, los robos en los bancos, los homicidios, los delitos sexuales, los secuestros, los robos en el transporte público, entre otros. De acuerdo con el valor que le concedan tanto a los servicios que presta la Policía y de los que hacen uso de manera individual, así como de los resultados que ésta genere en pro del bienestar de la comunidad, resultados que los benefician de manera global, los ciudadanos tienen elementos que les permiten valorar el nivel de confianza que tienen en la institución. En este orden de ideas, una política pública de seguridad ciudadana y todos los programas y acciones que se desarrollen bajo su marco deben generar el mayor valor público posible.

2. *Coordinación interinstitucional e intrainstitucional*

Teniendo en cuenta que el tema de la seguridad ciudadana convoca tantos actores como intereses, es fundamental garantizar la coordinación interinstitucional e intrainstitucional de las acciones que se desarrollan, a fin de garantizar la no duplicidad de acciones, la utilización adecuada de los recursos, la sostenibilidad de las acciones desarrolladas y aumentar las posibilidades de garantizar evaluaciones de impacto y de gestión más certeras. En toda política pública de seguridad ciudadana debe ser clara la articulación entre los componentes y acciones que desarrollan las instituciones vinculadas al tema.

Para lograr lo anterior, es necesario propiciar espacios de coordinación, discusión y encuentro, con una regularidad adecuada, entre las entidades encargadas del tema. La bondad de estos espacios radica en que la discusión interinstitucional e intersectorial de los problemas, permite consolidar el trabajo interinstitucional y mejorar los dispositivos de vigilancia y las intervenciones que se realizan en lo relacionado con la seguridad y la convivencia ciudadana en cada jurisdicción, lo que asegura la preservación de la tranquilidad y la generación de condiciones de convivencia armónica entre los ciudadanos. En este sentido, los Consejos de Seguridad que existen en Colombia por decreto desde principios de la década de los años 1990, y que se han venido fortaleciendo en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros, se constituyen en un ejemplo a tener en cuenta, puesto que demuestran que el buen funcionamiento de estos espacios de coordinación hace que se conviertan en instancias de prevención y no de reacción.

Otra de las bondades de la existencia de estos espacios de encuentro para la discusión y la toma de decisiones es que promueven y consolidan relaciones de confianza entre los funcionarios, aspecto fundamental cuando se trata de funcionarios de agencias de seguridad e inteligencia del Estado que por su misma naturaleza suelen ser celosos con la información y poco dados a compartir con otras agencias las acciones que se están desarrollando para enfrentar diferentes problemáticas. Asimismo, estos espacios permiten el trabajo en equipo y la delimitación de las funciones de cada una de las entidades, condiciones éstas que son fundamentales

para obtener buenos resultados a la hora de enfrentar los problemas que afectan la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público. De igual manera, permiten optimizar la utilización de los recursos humanos, técnicos y financieros con que se cuenta para hacer frente a estas problemáticas. Además, la existencia de los mismos permite que las aproximaciones a los temas se realicen desde una perspectiva interdisciplinaria, lo que enriquece aun más las decisiones que se toman y las acciones que se desarrollan, debido a la diversidad de funcionarios que participan de los mismos.

Consustancialidad entre las políticas públicas de seguridad ciudadana y otras políticas públicas

La política de seguridad ciudadana de cualquier jurisdicción debe ser consustancial con las políticas en educación, salud, recreación, cultura, empleo, justicia y demás ámbitos. La consustancialidad garantiza la complementariedad de las acciones, lo que a su vez permite pensar que los avances en materia de educación y cultura, por ejemplo pueden verse reflejados de manera positiva en las condiciones de convivencia y seguridad ciudadana de una comunidad. La consustancialidad entre las políticas de seguridad ciudadana y las demás políticas públicas sólo es posible cuando se tiene una visión integral de la noción de seguridad y se busca un desarrollo humano sostenible.

Con relación a la consustancialidad, que debe existir entre las políticas públicas que se desarrollen en los ámbitos de salud, educación, recreación, cultura, medio ambiente, entre otros, para dar respuesta a las necesidades y demandas de la comunidad de una jurisdicción, con las políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementen, es importante resaltar, que la consustancialidad, que se sugiere, en ningún momento debe desencadenar un proceso aun más complejo y perverso como es el de la “securitización de todas las políticas sociales”.

Esto quiere decir que no se puede caer en el error de implementar políticas de desarrollo social aduciendo que su razón de ser es la seguridad ciudadana. Un ejemplo de lo anterior se presenta cuando las autoridades

argumentan que las inversiones en educación, salud, recreación, cultura y medio ambiente, que realizan en barrios en los que se presentan altos niveles de violencia y delincuencia (como sucede en barrios recientemente legalizados por el Estado), tienen como fin último reducir los niveles de violencia y delincuencia, o disminuir fenómenos de orden criminal, cuando la finalidad real de estas acciones debe ser garantizar la cobertura de las necesidades básicas y el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida, lo que indiscutiblemente puede redundar en mejores niveles de convivencia y por consiguiente generar externalidades positivas, que se verán reflejadas en el aumento del sentimiento de seguridad y quizás en la disminución de fenómenos de violencia y delincuencia.

Caer en el error de “seguritized” la gran mayoría de las políticas sociales, no promueve la consustancialidad como principio básico de gestión pública del Estado en el tema, sino que genera procesos de estigmatización de ciertas poblaciones y de satanización de un otro, que en la mayoría de los casos vive en condiciones de miseria y/o pobreza.

Pero más allá de la complementariedad que debe existir entre las políticas públicas diseñadas por las autoridades para atender las necesidades propias de una colectividad de determinada jurisdicción, es necesario que exista consustancialidad entre las políticas diseñadas por el nivel nacional y el nivel local, situación que sólo es posible en la medida en que estén claras las competencias y funciones entre autoridades, y éstas a su vez se rijan por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. Garantizar la consustancialidad entre las políticas locales y nacionales, supone, entonces la existencia de consustancialidad y coherencia entre las políticas nacionales, y en el caso específico de la política pública de seguridad ciudadana, supone coherencia y consustancialidad con las políticas públicas en materia de justicia, educación y cultura, como mínimo.

Integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana

No hay que olvidar, como lo sugiere Lucía Dammert (Dammert, 2006: 102) que la violencia y el delito son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia, por el contrario requieren

de una política que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores vinculados al aumento de las problemáticas. En este sentido, no hay que casarse con acciones propias del enfoque de mayor control y represión, ni quedarse solamente realizando acciones de tipo preventivo, puesto que más que una dicotomía entre estos dos enfoques lo que existe es una inmensa complementariedad. La construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana requiere entonces del trabajo coordinado e interinstitucional en múltiples frentes, de forma tal, que sea posible la interrelación entre diversas instituciones del Estado y la comunidad en general.

La integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana es posible cuando se parte de una noción de seguridad amplia pero no totalizante, esto quiere decir que se parte una noción en la que se han superado las falsas premisas, que limitan el concepto de la seguridad ciudadana a la inseguridad personal de las que se es víctima en el espacio público, o que sugieren que las problemáticas de seguridad encuentran solución en el aumento del pie de fuerza de las agencias de defensa, seguridad e inteligencia del Estado o en la limitación de las libertades de los ciudadanos. La integralidad de las políticas públicas de seguridad ciudadana supone el desarrollo de acciones en materia de prevención, disuasión y reacción, así como acciones para la atención a la víctima y al victimario, y el desarrollo de gestiones en los tres grupos de factores de riesgo que sugieren Arriagada y Godoy: factores relacionados con: la posición y situación familiar y social de los individuos; las condiciones sociales y culturales y, el contexto y las instituciones (Arriagada, Godoy, 1999).

La seguridad ciudadana es una responsabilidad local

Si la seguridad ciudadana es entendida como un bien público, lo que sugiere que debe ser prestado por el Estado, y al mismo tiempo es un derecho de los ciudadanos, resulta obvio pensar que es responsabilidad de las autoridades en todos sus niveles garantizar: primero, la prestación de este servicio público y segundo, la vivencia de este derecho por parte de todos los ciudadanos. Dado lo anterior, y reconociendo que la razón fundamental de ser de las instituciones de seguridad y convivencia de los Estados son los ciuda-

danos, uno de los retos fundamentales de las autoridades tanto nacionales como locales, es garantizar el cumplimiento de este derecho.

Para que las autoridades garanticen el cumplimiento de este derecho es necesario que tanto las autoridades nacionales como locales tengan responsabilidades y competencias sobre la materia. Ahora bien, dado que es función de las autoridades nacionales fijar las líneas de acción generales a desarrollar en todas las materias en la totalidad del territorio nacional, resulta obvio que por la cercanía que las autoridades locales tienen con la vida cotidiana de los ciudadanos, tengan éstas una serie de funciones y competencias en relación con la convivencia y la seguridad ciudadana.

En este orden de ideas, son las autoridades locales, en representación del Estado, las que en un primer momento tienen que dar respuesta a las problemáticas que afectan la convivencia y seguridad de los ciudadanos. Ésta nueva competencia de los gobiernos locales en toda la región, se ajusta al reto que vienen enfrentado en las dos últimas décadas, que consiste en superar su rol clásico de instituciones prestadoras de servicios básicos y constructoras de obras públicas para convertirse en promotoras y hacedoras del desarrollo local integral (desarrollo humano sostenible y seguridad humana integral). El perfil protagonista de los gobiernos locales en la construcción de políticas públicas de convivencia y seguridad ciudadana indiscutiblemente señala un nuevo horizonte acerca de las funciones, competencias y obligaciones que deben asumir con el concurso de la sociedad civil.

El anterior planteamiento tiene su justificación en el siguiente supuesto: “las problemáticas de seguridad ciudadana, además de ser multicausales, tienen diferentes formas de manifestarse, de acuerdo con los lugares donde se presentan, por cuanto median en el desarrollo de las mismas las características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y en ciertas oportunidades condiciones geográficas”¹; entonces, aunque las autoridades nacionales dan las líneas de acción a seguir y fijan los pará-

1 “Muchos delitos tienen particularidades locales y que su solución debe ser abordada desde los gobiernos municipales, e incluso reconocer que los delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, el hurto de automotores, entre otros, terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana, como es el caso de la venta y consumo de drogas al menudeo, el comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de los particulares, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en los estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto”.

metros generales, les corresponde a las autoridades locales, en cumplimiento a los dispuesto por las autoridades nacionales, dar respuesta a las problemáticas locales, de acuerdo con las particularidades de cada zona y la forma como se manifiestan las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad. En igual sentido, al tener las autoridades locales jurisdicciones sobre determinados territorios, tienen la posibilidad de intervenir sobre los problemas de seguridad, violencia y crimen con más elementos de juicio y a tiempo, obviamente siguiendo unas líneas generales de acción que indiscutiblemente provienen del nivel nacional. Es por esto que resulta válida la siguiente apreciación en relación con las autoridades locales “es necesario actuar en lo local con perspectiva global”.²

Pese a la trascendencia de los anteriores planteamientos y a la importancia del rol que desempeñan las autoridades locales en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de seguridad ciudadana, son muy pocas las administraciones locales que en América Latina han liderado procesos en la materia con buenos resultados. De igual forma, son muy pocos los Estados en los que la legislación es clara con relación a las competencias, funciones y atribuciones de las autoridades locales en el tema.

Corresponsabilidad como principio rector de la política, las estrategias y las acciones en seguridad ciudadana

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, resulta necesario hacer un énfasis especial en las implicaciones que tiene el primer elemento presentado en relación con las dinámicas de corresponsabilidad (toda política de seguridad ciudadana debe generar valor público). Reconocer que la seguridad ciudadana es un bien público, un derecho que genera deberes, y tener como punto de referencia los conceptos de desarrollo humano sostenible, seguridad humana e integral, nos permite inferir que la construcción de dinámicas de convivencia y seguridad ciudadana no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que por el contrario es también

2 Red Urbana de municipios contra la violencia de género.

una tarea de diferentes instancias socializadoras, como lo sugiere Antanas Mockus, exalcalde de la ciudad de Bogotá, y una responsabilidad de los ciudadanos “Cada ciudadano puede hacer algo para que su ciudad sea más segura y para que haya un mayor cumplimiento de las reglas”. En este sentido, las políticas públicas de seguridad ciudadana deben articularse en torno al criterio de corresponsabilidad, entendido éste no sólo como una relación en dos vías que debe darse entre las autoridades en todos sus niveles, sino como una relación en dos vías que debe existir entre las autoridades, la sociedad y el individuo.

De acuerdo con lo anterior, las estrategias que se diseñen en el marco de una política pública de seguridad ciudadana y los programas y las acciones a las que éstas den lugar, deben establecer claramente las lógicas de corresponsabilidad entre los actores, de forma tal, que los roles de cada actor sean fácilmente identificables y complementarios entre sí. La corresponsabilidad entre los actores debe ser un principio transversal de una política pública de seguridad ciudadana, puesto que sugiere el concurso de todos los actores en la consolidación de la misma, concurso que se da de acuerdo con sus recursos, competencias y funciones.

Importancia de las normas

Cuando se hace referencia a la importancia de las normas en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, ésta no se limita a sugerir que las normas que regulan los comportamientos de los ciudadanos tanto en el espacio público como privado deben ser claras, coherentes entre sí, conocidas por todos, entendidas por todos, así como a la necesidad de que exista uno o varios actores que verifiquen su cumplimiento y sancionen su incumplimiento. A lo que realmente se hace referencia es a dos tesis fundamentales, la primera enunciada por Antanas Mockus, con relación a la necesidad de armonizar la ley, la moral y la cultura en las sociedades democráticas y en los Estados de Derecho.

En la sociedad democrática ideal, los tres sistemas de regulación del comportamiento mencionados –ley, moral y cultura– tienden a ser congruen-

tes en el sentido que se explica a continuación. Todos los comportamientos moralmente válidos a la luz del juicio moral individual suelen ser culturalmente aceptados (no sucede necesariamente lo contrario: existen comportamientos culturalmente aceptados que algunos individuos se abstienen de realizar por consideraciones morales). A su vez lo culturalmente permitido cabe dentro de lo legalmente permitido (aquí tampoco sucede lo inverso: hay comportamientos jurídicamente permitidos pero culturalmente rechazados). En esas sociedades la cultura simplemente exige más que la ley y la moral más que la cultura. He llamado “divorcio entre ley, moral y cultura” la ausencia de esta congruencia. (...) La falta de congruencia entre la regulación cultural del comportamiento y las regulaciones morales y jurídicas del comportamiento se expresa en Colombia como auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; como ilegitimidad de las instituciones, como debilitamiento del poder de muchas de las tradiciones culturales y como crisis o debilidad de la moral individual (Mockus, 1994).

Entonces, realizar acciones y programas en pro del desarrollo de una política pública de seguridad ciudadana supone necesariamente entender la importancia de las normas y de su aplicabilidad en la vida cotidiana de los ciudadanos. En este sentido, lo que se debe buscar en los ciudadanos no es solamente la comprensión intelectual de las normas y de los valores, sino que es necesario hacerles tomar conciencia de la importancia y pertinencia de esas normas y de los valores que implícitamente tienen.

La segunda tesis que es complementaria a la primera y que claramente se expresaba en los planes de desarrollo del Doctor Antanas Mockus, parte de los siguientes supuestos, “es necesario que los ciudadanos reconozcan contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes” (Decreto N° 295, Junio 1 de 1995) en este sentido es coherente pensar que es pertinente “difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas”.

Toda política pública de seguridad ciudadana debe generar capital social

De manera paralela al surgimiento del concepto de desarrollo humano sostenible y seguridad integral, Robert D. Putman (1993) desarrolla la noción de “capital social” partiendo de los aportes previos desarrollados desde la sociología por Bourdieu, Coleman y desde el neoinstitucionalismo por Douglas North. El concepto de capital social hace referencia a las normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación entre un grupo de individuos para beneficio mutuo (Durstun, 2000). En esta medida un alto nivel de capital social reduce los costos de transacción, produce bienes públicos y facilita la constitución de organizaciones de base, efectivas y saludables. El capital social puede entonces “estar contenido en diferentes ámbitos, desde las relaciones interpersonales, la familia, la escuela, el trabajo, el barrio, la entidad territorial, hasta otras entidades más verticales como los gremios y sindicatos, los partidos y “situses” como la política, la cultura, y la economía” (Sudarsky, 1997). Bajo esta lógica, éste se convierte en un bien público como lo reconoce Coleman puesto que “beneficia a todos, ya que es un atributo de la estructura en la cual la persona se encuentra inmersa”.

De tal manera, resulta apropiada la apreciación de Robert Putman respecto a los componentes del capital social “la confianza como ahorrador de conflictos potenciales, las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos al pago de impuestos y la existencia de altos niveles de asociacionismo que indica una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes de concertaciones y sinergias de todo orden a su interior” (Klikberg, 2000).

Sin embargo, no hay que sobredimensionar la existencia o no de capital social en una comunidad. Este conjunto de relaciones de confianza y cooperación no produce necesariamente altos niveles de participación ni sociedades civiles altamente democráticas, ni precisamente resulta en aumentos de la productividad y el producto económico de las empresas. El capital social sólo es un factor de tantos que influye en el desarrollo de una comunidad. Existen hechos que no son resultado del capital social sino de otras variables o en ausencia de otro tipo de variables el nivel de

capital social no es suficiente para alcanzar los resultados esperados (Durstun, 2000).

De acuerdo con lo anterior, resulta pertinente preguntarse qué relación existe entre la convivencia y la seguridad ciudadana y el capital social, como un factor que influye en el desarrollo de una comunidad. Si se parte de una noción de seguridad ciudadana amplia, que reconoce que algunos de los factores generadores de violencia y delincuencia tienen su origen en comportamientos culturales, instituciones informales, costumbres y aproximaciones complejas en relación con lo público y lo privado, lo ilegal y lo legal, resulta pertinente pensar que el capital social presente en una comunidad facilita o dificulta las relaciones sociales, o genera la aceptación de ciertos comportamientos y conductas por parte de los ciudadanos que atentan contra los derechos de los demás ciudadanos. En este sentido, resulta alentador pensar que la confianza como ahorrador de conflictos potenciales, las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos al pago de impuestos y la existencia de altos niveles de asociacionismo que indica una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes de concertaciones y sinergias de todo orden a su interior, son elementos constitutivos del capital social, y que éstos favorecen la convivencia y la seguridad ciudadana.

En este orden de ideas, las políticas públicas de seguridad ciudadana deben generar confianza entre los ciudadanos y éstos y las instituciones, así mismo deben propender porque los comportamientos de los ciudadanos tanto en los espacios públicos como privados se correspondan con el respeto por los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes; asimismo, estas políticas deben posibilitar los niveles de asociación de los ciudadanos y fortalecer los existentes.

El desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana integrales y consustanciales con otras políticas, supone, entonces, desarrollar en los ciudadanos una serie de valores tales como solidaridad, respeto por el otro, el respeto por la vida, la honra y bienes de las personas, lo que indiscutiblemente supone un aprendizaje social con su respectiva dimensión cultural que redundará con el paso de años en mayores niveles de capital social.

Participación ciudadana: un elemento a tener en cuenta en el desarrollo de acciones, programas y políticas de seguridad ciudadana

La participación ciudadana es uno de los elementos fundamentales en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana, no obstante es un elemento que debe ser manejado con suficiente cuidado y respeto tanto por los ciudadanos como por las instituciones del Estado. Uno de los primeros problemas a los que se enfrentan los funcionarios encargados de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana es establecer ¿Qué ciudadanos participan? pregunta que puede tener múltiples respuestas: todos los ciudadanos que quieran y puedan; todos porque es su obligación y su deber: los representantes de los ciudadanos, los líderes innatos de una comunidad, los ciudadanos que se encuentren organizados bajo alguna figura jurídica; lo que conduce a una nueva pregunta: ¿cómo pueden participar estos ciudadanos?, pregunta que sugiere el diseño de una serie de mecanismos o la organización de ciertas formas de participación innatas en la comunidad, pero que por sobre todas las cosas y de acuerdo con las experiencias vividas en América Latina, no debe conducir a la comunidad a asumir al extremo el rol de vigilantes o reguladores del orden social, generando fenómenos como los linchamientos o el vigilantismo.

Las anteriores preguntas llevan a interrogarse acerca de ¿qué rol desempeñan los ciudadanos en cada momento? ¿para qué participan estos ciudadanos? y ¿hasta dónde pueden participar en la elaboración de una política pública de seguridad ciudadana?

Para superar estos interrogantes lo primero que debe establecer el funcionario es que la participación de los ciudadanos es tan importante y bondadosa, como diversa y compleja, debido a los múltiples roles que pueden asumir los ciudadanos en los procesos de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana. El segundo aspecto que hay que tener en cuenta al momento de vincular a los ciudadanos en cualquiera de las etapas de construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana es el respeto que se debe tener con los ciudadanos que conforman la colectividad, sus necesidades y sus expectativas. En este sentido, es necesario determinar y aclarar a los ciudadanos que se vinculan por llamado

de las instituciones del Estado a acciones y programas en pro de la seguridad ciudadana, que esperan las instituciones de su participación y que pueden esperar ellos como ciudadanos; al mismo tiempo es deber de los funcionarios establecer el nivel de cualificación de las comunidades a fin de determinar en qué momentos de la construcción de las políticas públicas de seguridad ciudadana pueden participar.

Otro aspecto a tener en cuenta relacionado con la participación de los ciudadanos es la forma como se evalúa la participación. Esto quiere decir que la participación de los ciudadanos en los programas o acciones que se desarrollen en materia de seguridad, no se debe medir solamente con indicadores planos que permitan tan sólo cuantificar el número de ciudadanos y las actividades en las que participaron, indicadores que indiscutiblemente dan cuenta de la gestión de las autoridades, de la calidad de las estrategias de comunicación y publicidad, entre otros aspectos.

La participación de los ciudadanos deben también medirse con indicadores un poco más complejos y quizás más cualitativos, que normalmente tienen su origen en estudios más de fondo, puesto que permiten determinar por ejemplo: ¿cuáles son los intereses de los ciudadanos en participar en el tema? ¿hasta dónde llega el nivel de involucramiento de los ciudadanos en las acciones que se desarrollan? ¿qué grado de confianza tienen en las instituciones?; y si este ha variado con el tiempo, qué tan informados se encuentran de los temas relacionados con sus problemáticas de violencia y delincuencia, por ejemplo de la normatividad nueva que se expide, de experiencias desarrolladas en otras zonas de la ciudad, del departamento, del país o quizás del continente?

En relación con lo diversa y compleja que puede ser la participación de los ciudadanos en la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana como se había comentado anteriormente, resulta importante evitar por parte de los funcionarios que la lideran, que la participación de los ciudadanos genere procesos de estigmatización o de fragmentación territorial o social, o que en el peor de los casos promuevan o faciliten iniciativas de toma de la justicia en mano propia, superando de esta forma la capacidad de acción y decisión de las instituciones del Estado.

Finalmente, no hay que olvidar que promover la participación de los ciudadanos implica necesariamente que las instituciones del Estado cuen-

ten con funcionarios públicos preparados en el tema, que constantemente se capaciten y estudien de manera rigurosa los fenómenos y problemáticas de inseguridad y violencia de los que son víctimas sus comunidades, así como los que se presentan en comunidades vecinas y que pueden generar fenómenos similares en sus jurisdicciones. La existencia de funcionarios capacitados y de comunidades activas indiscutiblemente eleva la calidad del debate sobre temas específicos relacionados con las políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia, haciendo posible el proceso de construcción permanente de la seguridad entre la comunidad y el Estado

Conclusiones

Primero, las problemáticas propias de la seguridad ciudadana afectan a todos los ciudadanos de forma directa o indirecta en diferentes magnitudes y con disímiles consecuencias, lo que ocasiona que cualquier posible solución por parte del Estado para remediarlas siempre va a estar rodeada de un sinnúmero de intereses particulares, lo que hace más difícil la gestión de esta temática desde la administración pública y disminuye la posibilidad de lograr satisfacer a todos los ciudadanos al mismo tiempo y en igual medida.

Segundo, todas las problemáticas que se relacionan con el tema de la seguridad ciudadana siempre deben encontrar una respuesta desde la institucionalidad estatal, motivo por el que las gestiones que se lleven a cabo siempre deben ser integrales, coherentes y evitando la duplicidad de esfuerzos y la pérdida de recursos.

Tercero, es necesario entender que no resulta posible confrontar los problemas de inseguridad sin romper las vallas de desconfianza y frustración que imposibilitan la cooperación entre las autoridades, y entre éstas y la ciudadanía, lo que sugiere la necesidad de programas y acciones en doble vía, en los que la participación de los ciudadanos se constituya en un vértice fundamental de las acciones emprendidas, generando de esta forma capital social.

Cuarto, la lucha contra la violación al derecho humano a la seguridad necesita de estudios más complejos y menos demagógicos y acciones más

efectivas e inteligentes, que permitan diseñar políticas públicas de seguridad ciudadana integrales y estratégicas, que superen el síndrome del terror, el corto plazo y soluciones que privilegien el uso de la fuerza y las restricciones de libertad.

Quinto, las políticas públicas de seguridad ciudadana no sólo deben tener su sustento filosófico en la noción de derechos humanos, sino que deben ser concebidas para garantizar los derechos humanos. En este sentido, deben rechazarse las políticas que criminalizan y estigmatizan ciertos sectores sociales y propender por políticas inclusivas que protejan los diversos actores.

Sexto, toda política de seguridad ciudadana debe tener presente la defensa de los derechos humanos de los procesados por delitos, de las víctimas de delitos y en general de toda la sociedad.

Bibliografía

- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá (Colombia) (1997) *Formar Ciudad 1995-1997*. Santa Fe de Bogotá.
- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá (Colombia) (1997) Seguridad y convivencia. Dos años y tres meses de desarrollo de una política integral. “La seguridad y la convivencia son más que Policía”. Santa Fe de Bogotá.
- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá (Colombia) (1997) “Carta de Civildad. Las reglas del Juego”. Programa de Cultura Ciudadana. Instituto de Cultura y Turismo.
- Alcaldía mayor de Santa Fe Bogotá-Secretaría de gobierno-Subsecretaría de asuntos para la convivencia y la seguridad ciudadana. *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Hugo Acero (Comp.) Documento elaborado para el PNUD, Foro Internacional de Gobernabilidad Local. Bogotá Colombia 2002, actualizado en junio de 2003.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999) *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Serie de Políticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el

- Caribe CEPAL. N ° 32. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.
- Camacho Guizado, Álvaro (1994) “Seguridad: ¿Para la gente o para el Estado?” En: *Análisis Político* N ° 21 de enero-abril, pp. 70-81.
- Camacho Guizado, Álvaro y Camargo Bernal, Esperanza (1998) “La seguridad ciudadana: una aproximación a la situación de Bogotá”. En: *La ciudad Observada. Violencia, cultura y política*. Yezid Campos e Ismael Ortiz Compiladores. Bogotá: TM Editores-Observatorios de Cultura Ciudadana.
- Cámara de Comercio de Bogotá (1998) *Plan de acción en seguridad ciudadana: un nuevo sistema de seguridad urbana para Bogotá*. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Santa Fe de Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2000) *Decisiones estratégicas para Bogotá de las tres últimas administraciones*. Colección Si yo fuera Alcalde. Tomos 3 y 4.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Foro Plan de Desarrollo. *Bogotá para vivir todos del mismo lado*. Intervención de la Doctora María Fernanda Campo. Presidenta de la Cámara de Comercio de Bogotá. 23 de mayo de 2001.
- Caro, Isaac (1995) “Chile: Seguridad Urbana y Desarrollo Social”. En: *Revista Persona y Sociedad*. Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales ILADES, Volumen IX N ° 3 . pp. 117-126.
- CEPAL (2000) “ Ciudadanía igualdad y cohesión social: la ecuación pendiente” En: *Último informe sobre “Equidad, desarrollo y ciudadanía”*.
- Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (2001) *Estrategia Nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana. Cambio para Construir la Paz*. Bogotá, D.C.
- Dammert, Lucía (2006) “La construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad”. En *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. Volumen 2. IV Ciclo de Conferencias. Programa Sociedad sin Violencia El Salvador-PNUD.
- Delgado, Julián (1997) “El tránsito hacia un nuevo sistema de seguridad”. En: *Observatorio de la Seguridad Boletín N ° 4* Cámara de Comercio de Bogotá Santa Fe de Bogotá D.C., pp. 8-16.

- Dove, Suzanne (2000) *Las decisiones políticas: Instituciones v ls organizaciones*. Paper N °7 Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Durston, John (2000) “¿Qué es el capital social comunitario?” En: *Serie de Políticas Sociales N ° 38 de la Comisión Económica para América Latina*, CEPAL. Santiago de Chile, julio.
- Espinel Vallejo, Manuel (1998) “¿ Y cultura ciudadana qué?” En: *La ciudad observada. Violencia-Cultura Política*. Yezid Campos-Ismael Ortiz (Compiladores.) TM Editores-Observatorio de Cultura Ciudadana, Bogotá., pp. 155-175.
- Foro sobre Seguridad y Convivencia (1997) *Documento de enfoque sobre seguridad y convivencia. Proyecto de Seguridad Pública*. Documento de discusión. Medellín.
- Gilibert Vargas, Luis Ernesto (1995) *Proyecto de Seguridad Integral para Santa Fe de Bogotá*. Presentado al Doctor Antanas Mockus Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá. Santa Fe de Bogotá.
- Gilibert Vargas, Luis Ernesto (1995) “Proyecto de Seguridad Integral para Santa Fe de Bogotá” En: *Revista de la Policía Nacional* N° 224 enero-abril, pp. 54-57.
- Gilibert Vargas, Luis Ernesto (1999) *Participación comunitaria a través de las escuelas y frentes de seguridad*. Ponencia presentada en Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. Una oportunidad histórica para trabajar por la gente, Santa Fe de Bogotá, Noviembre 2 al 4 de 1999. pp. 71-80.
- Gómez Mejía, Gabriel (1998) “Comunicación entre extraños”. En: *La ciudad observada. Violencia-Cultura Política*. Yezid Campos-Ismael Ortiz (Compiladores.) Bogotá: TM Editores, Observatorio de Cultura Ciudadana. Primera Edición, Marzo, pp. 131-153.
- Gómez Restrepo, Yolanda (1996). “La ley de seguridad ciudadana”. *Revista de la Policía Nacional* N ° 229, pp. 24-25.
- Gutiérrez Tovar, Gabriel (1994) “Un Plan de Seguridad para Santa Fe de Bogotá, D.C.”. *Documento Seguridad N ° 034*, Santa Fe de Bogotá, D.C. 16 de agosto.
- Harvey Parada, Hugo (1998) “Política de Defensa: una política de Estado”. En: *Military Review Hispano-American. Revista Profesional del*

- Ejército de EE.UU.* Publicada por la Escuela de Comando y Estado Mayor Fort Leavenworth, Kansas 66027-1254 Volumen LXXVIII N°. 4 jul-aug.
- Instituto de Cultura y Turismo. Observatorio de Cultura Urbana. (Colombia) (1997) “Seguridad y violencia en Santa Fe de Bogotá”. Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- Kliksberg, Bernardo. *Capital Social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo*. Paper N ° 29. Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Linares Méndez, Jorge Enrique (2001) “Plan de Acción en seguridad para Bogotá”. En: *Observatorio de la Seguridad N ° 18* Cámara de Comercio de Bogotá. Febrero, pp. 2-5.
- López Regonesi, Eduardo (2000) “Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política”. En: *Serie de Políticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. N ° 44*. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, noviembre.
- Martínez Orive, Javier (1996) Teniente Coronel “Escuela de Seguridad ciudadana” *Revista de la Policía Nacional* N° 229 septiembre-diciembre, pp. 26-29.
- Mokate, Karen; José Jorge Saavedra (2005) *La gerencia social y el valor público*. Instituto Interamericano para el desarrollo social. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia.
- Mockus, Antanas (1994) *Plan de Gobierno*. Inscrito en la Registraduría Distrital.
- Mockus, Antanas (1998) “Cultura, ciudad y política”. En: *La ciudad observada. Violencia-Cultura Política*. Yezid Campos-Ismael Ortiz (Compiladores.) Bogotá: TM Editores-Observatorio de Cultura Ciudadana. Primera Edición, Marzo, pp. 15-28.
- Mockus, Antanas (1999) “Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de la violencia en Bogotá. 1995-1997”. Documento elaborado en el marco de una consultoría con el Banco Interamericano de Desarrollo.

- Oficina gestión institucional (1997) “Plan Estratégico de la Policía Nacional para 1998”. En: *Revista de la Policía Nacional N ° 234* Compendio, pp. 26-29.
- Organización de Naciones Unidas, ONU (1994) *Informe sobre el desarrollo humano 1994*. Publicado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Fondo de Cultura Económica FCE. México.
- Organización de Naciones Unidas, ONU (1991) *Informe sobre el desarrollo humano*. Publicado por Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Fondo de Cultura Económica FCE. México.
- Prats Català, Joan (2000) *Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular (Instituciones, gobiernos y liderazgos)* Paper N ° 2 En colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Presidencia de la República. “Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia”, publicada en página web de la Presidencia de la Republica www.presidencia.gov.co/convivencia/proposit.htm
- Presidencia de la Republica. “Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar y Cotidiana”. Programa Haz Paz de la Presidencia de la República. En *Revista de la Policía Nacional* N ° 242 Año 88 enero-abril de 2000 Págs. 17-19.
- Pedrerros Rivera, Marco Antonio. Teniente Coronel. “El nuevo enfoque de vigilancia en la capital”. En *Revista de la Policía Nacional N ° 234* Compendio 1997 Págs. 10-11.
- Romero, Marco (1998) “Seguridad y Convivencia”. En *Revista Foro. Separata Especial*. Santa Fe de Bogotá. Septiembre. Págs. 45-49.
- Sabatier A, Paul y Daniel A. Mazmanian (1993) “La implementación de la política pública una marco de análisis” En *La implementación de las políticas públicas*, comp. Luis F. Aguilar Villanueva (Estudio Introductorio y edición) Colección Antología de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Salazar, Manuel y Castro, Fernando Manuel (1998) “Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público”. En la Revista *Coyuntura Social N ° 18* Mayo Págs. 235-247.
- Salgado Méndez, Alfredo (1995) “Plan Estratégico de Seguridad para Medellín”. En *Revista de la Policía Nacional N ° 225* mayo-agosto. pp. 42-47.

- Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá (Colombia) (2000) “Acciones que recuperan la Seguridad y la Convivencia Ciudadana”. Imprenta Distrital. Diciembre.
- Sudarsky, John (1997) “Perspectivas para el desarrollo del capital social en Colombia”. En revista *Coyuntura Social* N° 16 Mayo. pp. 183-204.
- Van Meter S, Donald y Van Horn E, Carl (1993) “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En *La implementación de las Políticas Públicas* comp. Luis F Aguilar Villanueva (Estudio Introductorio y edición) Colección Antología de Política Pública. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Veeduría Distrital (Colombia) (2000) “Vivir en Bogotá Condiciones de Seguridad y Laborales. Geografía de las muertes violentas en Bogotá”. Septiembre Edición 2.
- Vicepresidencia de gestión cívica y social (Colombia) (1997) “Un modelo de gestión en Seguridad en Bogotá”. Boletín N° 5 Santa Fe de Bogotá D.C, diciembre. Págs. 8-12.
- Viviescas, Fernando; Carlos Mario Yori ; Arturo, Julián, Paula Gómez; Bernardo Toro; Caro, Albeiro (1993) *Plan Estratégico Bogotá 2000*. Diagnóstico Perceptual Proactivo. Comisión de Convivencia Ciudadana.
- Zumbado, Carla (1998) “Desarrollo y capital social: redescubriendo la riqueza de las naciones”. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo, Instituciones y Desarrollo, octubre.

Relación entre convivencia y seguridad ciudadana*

Myriam Román Muñoz**

Introducción

Esta ponencia aborda el tema de la convivencia y la seguridad ciudadana a partir de la presentación de algunos aportes conceptuales sobre la Policía Comunitaria, su surgimiento y la relación entre ésta y la ciudadanía. Y, el impacto que ésta tiene sobre la seguridad ciudadana desde el tratamiento del delito. En este sentido, el ¿cómo interviene el Estado frente al delito común? y ¿cuál es su capacidad de actuación frente al crimen a través de la Fuerza Pública, particularmente de la policía? son cuestiones que interesa discutir.

A continuación, propongo para el debate los siguientes planteamientos en orden a dejar abierta la discusión sobre el impacto de la estrategia de Policía Comunitaria en términos de su contribución a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en la ciudad.

* Esta ponencia es fruto de la investigación adelantada como trabajo de grado de la maestría en sociología de la Universidad del Valle, Cali, Colombia. Además, es una discusión que se inscribe en el proyecto: “Ciudad, Política y Escuela” del grupo de investigación: “Estudios en cultura, Niñez y Familia” en la línea: Cultura y Convivencia Ciudadana. Pontificia Universidad Javeriana-Cali (PUJ) Y, se propone como una discusión académica y de investigación desde la realización del proyecto de consultoría: “Fortalecimiento de la Policía Comunitaria de Cali” ejecutado por la PUJ y la alcaldía de Santiago de Cali desde la Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad, en el marco del programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

** Docente. Departamento de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Javeriana Cali, Colombia. Socióloga. Especialista en Teorías y Métodos de Investigación en Sociología. Candidata a Maestría en Sociología. Universidad del Valle, Cali, Colombia.

Un acercamiento en torno al Estado y al surgimiento de la Policía

El primer principio legitimante del Estado como estructura de poder es el de constituirse como estructura protectora de los derechos fundamentales de todos los asociados, sin discriminación alguna. Por ello, es el Estado el responsable de proteger esos derechos ante la agresión de cualquier ciudadano contra otro. Para ello, se le reconoce la potestad de crear y controlar medios aptos, tales como: códigos penales, estructuras de administración de justicia, organismos de seguridad y policía; instrumentos que no se conceden a los particulares o a grupos privados, ya que conduciría a la instauración de justicia privada y a que el Estado pierda lo que se ha considerado como una de las condiciones de su existencia misma: el monopolio de la fuerza.

Particularmente, interesa detenerse en los organismos de seguridad y policía y puntualizar que el concepto moderno de policía como entidad establecida para hacer respetar la ley y promover el buen orden y la seguridad sólo apareció alrededor del siglo XVIII, con el nacimiento de las sociedades modernas y se dio a conocer a través de los tratados socioeconómicos de pensadores como Adam Smith.

Una de las características de la policía moderna es que ésta se constituye como una institución especializada en el uso de la fuerza para restablecer el orden social. Además, su surgimiento va unido a la desaparición del rol militar en el mantenimiento de la seguridad pública. En Europa, esto sucedió debido a dos desarrollos paralelos: por una parte, al aumento de las movilizaciones populares con características de revolución social; y por otra parte, debido a la creciente capacidad destructiva de los militares para causar serias pérdidas a sus oponentes. En esas condiciones, las tareas de conservación del orden interno se dejaron en manos de fuerzas especializadas que normalmente actuaban sin la intención de destruir a sus enemigos. De esta manera, la Policía moderna surgió en el medio urbano como entidad profesional con carácter distinto a las fuerzas militares.

El contexto en que se señala la diferencia entre las Fuerzas Militares y la Policía está dado por la “relación recíproca entre los cambios en la actividad bélica y la organización del Estado”. Frente a esta relación, Charles Tilly hace una primera aproximación en cuatro segmentos, con límites

temporales variables según las distintas partes de Europa: patrimonialismo, mediación, nacionalización y especialización. (Tilly, 1990:58). Para efectos de la discusión, interesa detenernos en la especialización sobre la cual señala:

Especialización (aproximación desde mediados del siglo XIX hasta el pasado más reciente): en que la fuerza militar creció hasta convertirse en una poderosa rama especializada del gobierno nacional, aumentó la separación organizativa entre actividad fiscal y militar, agudizó la división de labores entre ejército y policía, las instituciones representativas llegaron a tener una importante influencia sobre los gastos militares y los estados se adjudicaron una variedad muy ampliada de actividades distributivas, reguladoras, compensatorias y de arbitraje (Tilly, 1990:58).

Interesa reiterar que la guerra y la preparación para la guerra fueron dos componentes centrales para la conformación de los Estados europeos. Y, en este contexto señalar que los principales procesos de transformación de los estados implican su clasificación en cuanto a “sus variantes intensiva en coerción, intensiva en capital y coerción capitalizada”. Particularmente, se quiere puntualizar la tendencia de los Estados a administrar, controlar y monopolizar los medios efectivos de violencia.

En la mayor parte del mundo, la actividad del Estado ha creado un sorprendente contraste entre la violencia de la esfera estatal y la relativa falta de violencia de la vida civil externa al Estado. El hecho central es que la coerción funciona; los que apliquen una considerable fuerza sobre sus congéneres consiguen acatamiento y de dicho acatamiento derivan las múltiples ventajas del dinero, los bienes, la diferencia y el acceso a placeres negados a los menos poderosos (Tilly, 1990: 114). Particularmente, en el nivel del Estado, la división organizativa entre Fuerzas Armadas orientada al ataque a enemigos exteriores, está a cargo de los Ejércitos y las orientadas al control de la población nacional, están bajo la responsabilidad de la Policía.

En este contexto y de acuerdo con Tilly, las diferencias entre las Fuerzas Militares y la Policía se basan en elementos tales como:

Los problemas de la vigilancia policial difieren sistemáticamente entre las zonas rurales (donde, en otras cosas, grandes porciones de la tierra es espacio público, accesible a todos); el estilo militar de fuerza policial, que actúa al ser llamada, es adecuado para la mayoría de las zonas rurales, mientras que la vigilancia y las patrullas sistemáticas son posibles en las zonas urbanas (Stinchcombe, 1963). Como consecuencia de estas y otras diferencias, en las ciudades se formaron por lo general unas fuerzas claramente policiales mucho antes que en el campo y, la separación de las fuerzas policiales del resto de las organizaciones militares se produjo antes en los estados relativamente urbanizados. Bien entrado el siglo XVII, la mayor parte de los Estados europeos grandes, en virtud de sus recursos a los magnates armados y parcialmente autónomos para el gobierno interior, se vieron ante repetidas amenazas de guerra cuando dichos magnates tomaron las armas contra los gobernantes. Durante los cruciales siglos de 1500 a 1700, los soberanos invirtieron buena parte de sus esfuerzos en desarmar, aislar o cooptar a otros aspirantes rivales al poder del Estado. Aunque los municipios y las jurisdicciones rurales habían creado sus propias y menores, fuerzas de policía uniformadas, asalariadas y burocráticas, especializadas en el control de la población civil. Así pues, sus ejércitos quedaron libres para concentrarse en la conquista exterior y la guerra internacional (Tilly, 1990: 120-121).

En este orden de ideas, es importante precisar que con anterioridad al siglo XIX varias ciudades contaban con servicios de policía, pero estos se concentraban en funciones administrativas locales las cuales hacían referencia a la gestión pública, en especial en el nivel local; la regulación del suministro de alimentos era su componente mayor y, las acciones orientadas a la detención y prendimiento de delincuentes tenían una parte menor. Y, a partir del siglo XIX surge la Policía en el medio urbano como entidad profesionalizada y distinta de las fuerzas militares. El ámbito específico para la acción de las fuerzas de Policía es la ciudad. En ella, la Policía se orienta al control de la población mediante un conjunto de tareas sistemáticas de vigilancia y patrullaje.

Interesa puntualizar que otra característica de la policía moderna consiste en que es un cuerpo profesional, en el sentido de preocuparse de mantener un adecuado y evaluable nivel de eficiencia; su naturaleza y

estructura plantea exigencias en términos de su carácter público, de su especialización y un mayor profesionalismo que le permita reducir los niveles de violencia. Y, además la policía moderna reconoce que el éxito policial en el contexto social moderno requiere de un esfuerzo intensivo destinado a anticipar problemas, a planificar estrategias destinadas a resolverlos, a evaluar diariamente resultados y a adoptar las modificaciones organizativas que parezcan necesarias.

Finalmente y de acuerdo con Torres (1994: 176) Leal (1999:77) y Atehortúa (1995:35) interesa puntualizar que “la Policía es una función del Estado que se materializa a través de un organismo de administración positiva orientado a preservar la seguridad de las personas, su dignidad, bienes, derechos y libertades públicas, tuteladas por disposiciones legales”. Además, destacar a la institución estatal representada en sus Fuerzas Militares y particularmente a la Policía Nacional como una de las principales instituciones sociales desde las funciones que cumple en la construcción de un orden social y en su papel de garantizar la seguridad ciudadana.

La Policía, el delito y la ciudadanía

De acuerdo con Eric Johnson (1995) el poder de la policía, su eficiencia y su sólido tratamiento han contribuido a mejorar las dificultades en cuanto al crimen. Y, este poder y los métodos utilizados bajo la categoría de policía desde la relación policía-ciudadano, permiten por un lado, construir relaciones con muchos ciudadanos honestos y por otro, favorecer a mejorar la imagen de lo público. En su trabajo hace especial énfasis en la relación entre modernización de la sociedad, urbanización y crimen y da cuenta de los factores más importantes que causan el crimen tales como: represión política, discriminación de minorías étnicas y relaciones socio económicas en el contexto de cuatro décadas de crecimiento urbano y expansión industrial en Alemania.

El estudio de Johnson orienta la discusión sobre la importancia de abordar las causas de la criminalidad, sobre lo cual señala que estudiar la criminalidad y especialmente abordar las causas revela “la relación de poder de una sociedad así como las leyes y las actividades de justicia cri-

minal que pueden verse reflejados como elites de poder” La criminalidad produce que la sociedad controle los grados de ésta (la dinámica de criminalidad) por la misma sociedad alemana y señala que esto fue así por el tipo de estado policial con que el que cuenta y el cual controla el crimen; un estado policial como garante de la libertad pública y la seguridad.

En el caso de América Latina, los esfuerzos de desmilitarización de la Policía se limitan a reconocer el rol de la comunidad en la prevención del delito. Esto ha implicado algún grado de supervisión de ésta respecto de la actuación policial. Es así como en algunos países se ha dispuesto de políticas que permiten orientar el trabajo sobre la organización, estructuración y actuación de la Policía.

En cuanto a la policía colombiana, ésta ha puesto en práctica programas de acción participativos que dan cuenta del establecimiento de “frentes locales de seguridad” mediante los cuales se busca que los residentes locales se involucren en el tema de seguridad (Camacho, 2000: 15). Y, esto como parte de la transformación que la policía ha sufrido y que ha tenido un impacto sobre la confianza de la opinión pública hacia ésta. Sin embargo, es un camino por recorrer las necesarias evaluaciones más detalladas respecto del carácter de su interacción con la comunidad así como sobre su efecto respecto de las tasas delictivas. Frente a ello, existen autores que han puesto de relieve que el control comunitario respecto de las políticas de la policía es sumamente débil (Llorente, 1999: 465-469) y que se sabe poco sobre él.

Por otra parte, el caso colombiano, al parecer, presenta desafíos para la policía que no están presentes en otros países de América Latina. Ellos se derivan del contexto social y político del país, particularmente del conflicto armado interno. Tal como lo sostiene Álvaro Camacho:

En muchos pueblos y pequeñas ciudades que pueden ser amenazados por las guerrillas, la Policía actúa como una fuerza militar, lo que naturalmente exige de su personal un tipo de actitud diametralmente distinta a la de colaboración con la ciudadanía que debiera orientar a la institución en su trabajo con la comunidad (...) Una fuente adicional de tensiones con la comunidad está constituida por la participación policial en la erradica-

ción de cultivos ilícitos, que involucran muchas veces confrontaciones con quienes viven de las siembras (Camacho, 2000: 22-23).

Frente a las diferentes modalidades del conflicto que se presentan en las zonas rurales o urbanas, la Policía juega un papel crucial en el mantenimiento del orden y al parecer éste papel esta sujeto a las condiciones en las cuales se presenta su actuación.

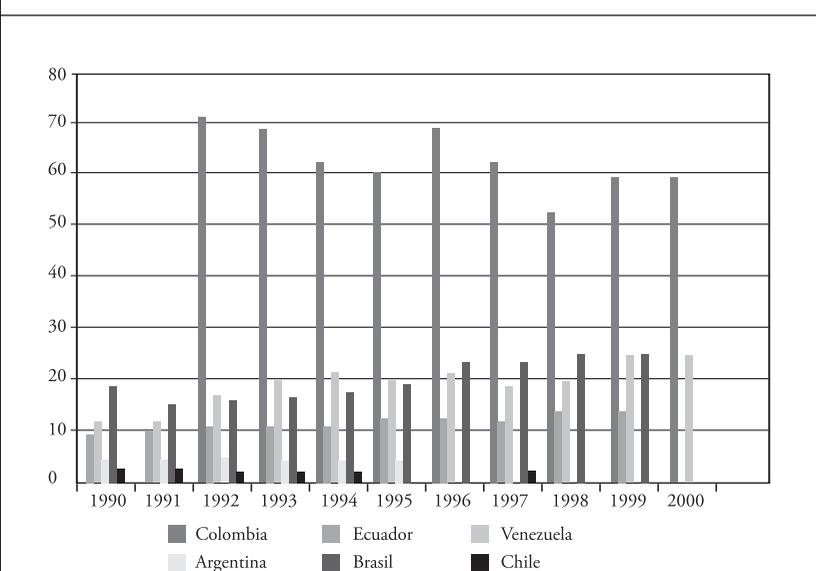
La Policía y el tratamiento del delito en América Latina y Colombia

Frente al tratamiento del delito en América Latina y Colombia se destaca el origen del proceso de reforma policial, que para el caso de América Latina y de acuerdo con Hugo Frühling (2003), esta influido por tres factores que condicionan sus características y contenidos. A decir de este autor:

En primer lugar por el proceso de democratización que tiene lugar durante la década de los años ochentas y noventas en muchos países de la región. Este proceso pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y de derechos humanos y la actuación y características policiales. En segundo lugar, el fuerte incremento que experimenta el delito común en casi todos los países latinoamericanos (...) Por último, la discusión sobre el cambio policial se da en el contexto de transformaciones que comienza a experimentar el estado a nivel global y en Latinoamérica en particular (Frühling, 2003:5).

Frente a estos factores, interesa señalar algunas consideraciones en cuanto al incremento que experimenta la violencia en América Latina a partir de la década de 1990. La información agregada que se presenta a continuación, da cuenta de la magnitud de la violencia y la delincuencia en algunos países de América Latina y en el caso particular de Colombia. En este sentido, los indicadores de violencia están referidos a la evolución de las tasas de homicidios.

Gráfico No. 1
Tasa de Homicidios x 100 Mil Hab. 1990 - 2000 Países de América Latina

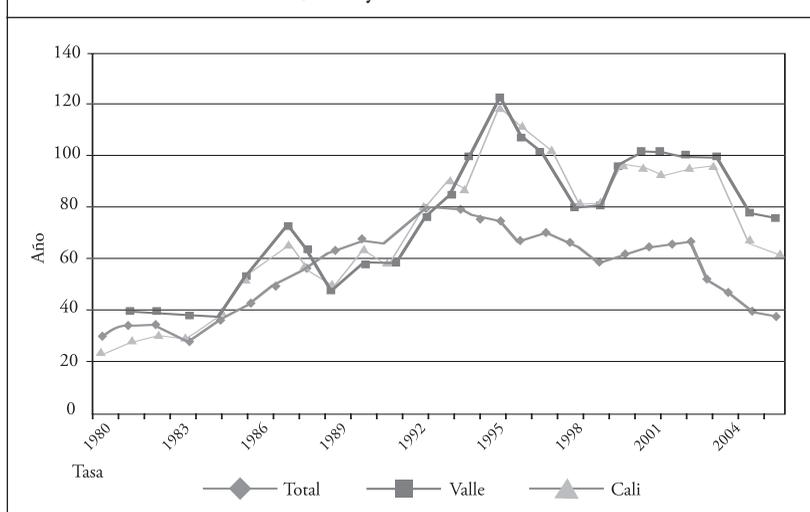


Fuente: Organización Panamericana de la salud. <http://www.paho.org/English/HCP/HCN/VIOviolence-graphs.htm>

Para algunos países de América Latina y de acuerdo con información proveniente de la Organización Panamericana de la Salud, en 1992 Colombia tiene una tasa de homicidios de 71.4 por cada 100.000 habitantes, seguido por Venezuela 16.4, Brasil 15.6, Ecuador 11.4, Argentina 4.1 y finalmente Chile 2.5. Entre 1992 y el año 2000 estos países sufren cambios significativos. Particularmente en 1996 se produce un incremento en países como Venezuela (22.3), Brasil (24) y Ecuador (14) y de disminución para el caso de Colombia (69.4) hasta el año 2000 con un tasa de 65. Otro de los países que interesa señalar su dinámica de homicidios es Ecuador con un incremento de 1.1 en 1998 y con una tasa de 14.8 en 1999.

En el caso de Colombia y para el Departamento del Valle y su capital Cali, la tasa de homicidios presenta la siguiente dinámica:

Gráfico No. 2
Tasas de homicidio Colombia, Valle y Cali 1980 - 2006



Fuente: Revista Criminalidad. Estadísticas delincuenciales Policía Metropolitana de Cali. Población censal DANE 1985, 1993 y 2005. Ajustes y cálculos del Proyecto "Conflicto, Acción Colectiva y Región". Álvaro Guzmán. CIDSE-Universidad del Valle.

Ante ésta dinámica de violencia los distintos gobiernos de América Latina han desarrollado estrategias para enfrentar este problema al igual que la inseguridad y la multiplicidad de formas como se manifiesta. Estas estrategias, al parecer menos represivas y más preventivas, permiten apoyar la seguridad y convivencia entre los ciudadanos. Interesa señalar que la delincuencia, al igual que la violencia, adopta varias formas, proviene y permanece desde diverso origen. Sin embargo, parafraseando a la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1989), la delincuencia se enmarca en las relaciones de los ciudadanos entre sí y con la sociedad, más que en las relaciones del ciudadano con el Estado.

En este contexto, se hace necesario hacer algunas precisiones en torno a los conceptos de seguridad ciudadana. Interesa señalar la mirada alrededor de la cual la seguridad "admite la militarización de los procedimientos policiales, en especial el uso de armamentos y tácticas de naturaliza represiva. Por otro, remite a los asuntos de seguridad al campo de las con-

ductas delictivas y contravencionales” (Torres, 1994: 177). En este último sentido, la seguridad entendida como un hecho relacionado con la criminalidad, con el delito y su operacionalización, está dada por las tasas de delitos en general, de delitos violentos en particular y especialmente el homicidio. Pero existen diferentes miradas, otra de las cuales señala a la seguridad en el ámbito de los derechos ciudadanos y se relaciona con la participación y la integridad de las personas.

Para efectos de esta discusión, se entiende por seguridad la que contempla el papel que juega el Estado en cuanto a la protección de los derechos ciudadanos y la garantía para la convivencia pacífica. Es decir, se concibe a la seguridad como la construcción de un pacto de convivencia en el que los ciudadanos tienen cabida y se sienten parte de un orden social y, en el que el Estado es interlocutor de los ciudadanos para dicha construcción y contribuye a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad “operacionalizados” desde el campo de las conductas delictivas y contravencionales

Interesa reconocer que la seguridad se ha convertido en los últimos años, tanto en un problema académico, como en un interés de los gobiernos, sustentado en las cifras reales del delito y la criminalidad pero también en los esfuerzos por buscarle salidas a un problema que además de cuestionar la supervivencia de las sociedades, trasciende estos ámbitos y se constituye en preocupación en cuanto a su capacidad de cuestionar la legitimidad y el orden político institucional. De ahí que frente a la dinámica de violencia en algunos países de América Latina como uno de los factores que incide en el proceso de reforma policial, la descentralización y reforma del Estado es un proceso que permite identificar cambios que se trasladan hacia la organización policial.

En este orden de ideas, la búsqueda de transformaciones en la policía al igual que su capacidad de actuación, cobra interés en los asuntos públicos. Frente a ello, “se plantean dos posiciones: una que enfatiza la necesidad de incrementar las funciones y prerrogativas de control que poseen las policías y otra divergente que en cambio sostiene la necesidad de crear canales de participación ciudadana que estimulen la rendición de cuentas de la policía ante los vecinos respecto de la efectividad de su accionar” (Torres, 1994: 8) Esta última y a la cual interesa estudiar, es la que se sin-

toniza con los cambios en la Policía en países de América Latina como en el caso colombiano.

En América Latina en general, la reforma policial que ha tenido lugar en los países desarrollados de carácter democrático combina varios aspectos: una valorización de los derechos de las personas afectadas, o que pueden ser afectadas por la acción policial, complementada con un esfuerzo por responder a las demandas y preocupaciones del ciudadano; la utilización de modernas técnicas de administración de organizaciones, lo que redundaría en una preocupación por los resultados que obtiene la policía con sus acciones; énfasis en la capacitación del policía a fin que éste pueda resolver problemas y la realización de acciones tendientes a mejorar las relaciones de la policía con la comunidad. La influencia de ese marco de referencia ha guiado algunos de los esfuerzos de reforma policial que intentan responder a la crisis de seguridad pública que se ha vivido durante esta década en la región.

En el caso colombiano y de acuerdo con Javier Torres:

Contrario a la opinión dominante en los años sesenta, en la década de los ochenta el mayor número de agentes de Policía se convirtió en una prioridad del Gobierno y se asoció a las tasas crecientes de urbanización y delincuencia. Además, el desgaste militar en la lucha contra las guerrillas urbanas y el narcotráfico llevó al Estado a incrementar los servicios de Policía para atender la agenda interior de seguridad. Como resultado del rápido desarrollo organizacional y de la multitud de funciones de vigilancia, control y protección a cargo de la Policía, el mando institucional se vio rebasado en su capacidad para mantener la disciplina y el control interno e imposibilitando para resistir las presiones públicas y privadas por un servicio de seguridad oportuno y eficiente (Torres, 1994: 187)

En este contexto, el principal reto de la Policía consistía, entonces, en introducir cambios organizacionales que le permitirían atender de manera adecuada tanto las necesidades y demandas del público en general, como aquellas provenientes de un Estado amenazado por la actividad delincencial. La Reforma hace énfasis en el primer aspecto y se destaca como eje central el propender por las relaciones policía-comunidad. Sobre

dicho énfasis y, antes que se emprendiera el proceso de reforma de la Policía Nacional, en el estudio realizado por Javier Torres se puntualiza:

La excesiva congestión de la vida urbana y las restricciones materiales y culturales para acceder a los bienes colectivos conducen a la existencia de un orden público-privatizado, unidad contradictoria en la cual desaparecen las normas sociales de convivencia. La actual vía pactada para la reforma de la Policía Nacional tiende a restablecer dicha convivencia” Aún falta conocer el efecto de la reforma sobre la capacidad del Estado para gobernar (Torres, 1993: 205)

En el año de 1993, la reforma de la Policía Nacional comienza teniendo como antecedente los hechos ocurridos en el mes de febrero del mismo año en el cual se da a conocer a la opinión pública la violación y asesinato de una niña pequeña al interior de una estación de policía de Bogotá. Este hecho marcó el punto más bajo de la credibilidad de la policía y, provocó el inicio de dicha reforma. El comienzo del proceso obedeció a una resolución del entonces ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, quien convocó en 1993 a dos comisiones destinadas a discutir un diagnóstico, así como un conjunto de propuestas para transformar la policía. El trabajo de estas dos comisiones se convirtió en la Ley 62 de 1993.

La reforma de la Policía Nacional se desarrolla en dos fases: La primera comprendida entre 1993 y 1994, fue impulsada por el gobierno nacional; la segunda arranca por iniciativa del mandato institucional en 1995 y ha evolucionado hasta el presente. En la primera fase se pretendía recuperar el carácter civil de la organización y se orientó a incentivar la participación ciudadana en asuntos de policía y un mejor control civil del ejercicio policial. Se produjo la creación de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Asuntos de Policía. Además, se desarrolló un mecanismo externo como Oficina del Comisionado Nacional para la Policía a cargo de un civil.

Con lo anterior, se presta atención a los requerimientos de la ciudadanía que condujo a la segunda fase – de “transformación cultural”– lo cual implicó reformas en la gestión, planeación estratégica, desarrollo de destrezas gerenciales y una nueva estructura orgánica que ponga mayor énfasis

en las capacidades del personal (Llorente, 2004:70).

Como estrategia para incentivar el acercamiento de la Policía a la población, se optó por la realización de encuestas en las tres principales ciudades: Bogotá, Medellín y Cali, a través de la cual se quería precisar “la imagen que se tenía sobre la policía y los servicios que prestaba, así como de identificar los requerimientos ciudadanos”. La Policía señala que la consulta realizada en Bogotá en 1996 representa el antecedente más importante para impulsar el programa de policía comunitaria en la capital (Serrano, 1999; Serna, 1999a) el cual se encontraba en auge en el plano internacional.

El caso colombiano es sin duda un buen ejemplo en el cual el proceso de reforma es diseñado e impulsado por el liderazgo policial. Si bien no cabe duda que el proceso colombiano ha contado con el apoyo del gobierno, que se ha basado en una ley promulgada por el Congreso y, que ha recibido el respaldo de Estados Unidos, la responsabilidad principal por su ejecución ha recaído en el propio liderazgo policial, en particular, el del General Rosso José Serrano. Parece existir consenso que los cambios en la policía se han producido por la fuerza y la decisión que han desplegado los directivos policiales (Camacho, 2000: 18). Debido en parte al carácter jerárquico de la institución, la actuación de los directivos policiales ha encontrado escasas resistencias internas al proceso de reforma y ha posibilitado una depuración de numerosos funcionarios policiales acusados de corrupción o de otros hechos delictivos.

Formas de intervención de la policía hoy: la Policía Comunitaria

La Policía Comunitaria constituye un modelo de acción policial que adquirió gran auge en Estados Unidos y Canadá en los años 1980, aunque componentes de ella se han aplicado por largos años en Inglaterra y hoy día se discute su aplicación en diversos países de América Latina; en este contexto la implementación los programas de Policía Comunitaria “se refiere a situaciones de crisis de confianza en la policía”. Es así como en cuatro experiencias se señala lo siguiente:

En la primera de ellas, Villa Nueva, Guatemala se buscó impulsar la adopción de una policía de orientación comunitaria y el enfoque de resolución de problemas. En la segunda, en Sao Paulo-Brasil, el contexto se enmarca en la magnitud del área y de la población aunque se sirve a través del programa, dado que en el país se cuenta con las modalidades de policía militar (acciones de patrullaje preventivo y preservación del orden público) y de policía civil (investigación de los delitos ocurridos). En la tercera, Belo Horizonte, Brasil se implementó como un programa denominado como “policías de resultados”, el cual hace un despliegue policial sobre la base de información georreferenciada sobre el crimen y tiene como elemento central del programa la creación de Consejos Comunitarios de Seguridad Pública (CONSEP). Y, en el caso de la Policía Comunitaria de Bogotá, Colombia debido al proceso interno dado el contexto social de la década de 1980 y el inicio de un proceso de reforma en 1993.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, se hace necesario explicitar la definición de Policía Comunitaria sobre la cual se está discutiendo, así como algunas de sus principales características. Por “Policía Comunitaria” se entiende la modalidad de vigilancia que se basa fundamentalmente en un acercamiento entre la policía y la comunidad con el objetivo de prevenir el delito. Se reconoce que existen diferencias en la definición de tal modalidad, pero existe consenso en ciertos elementos esenciales comunes, estos son:

Primero, pone énfasis en la actividad policial de tipo preventiva enfocada en un área geográfica muy reducida: el vecindario; segundo, promueve el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de asegurar que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad (Sherman, 1995); tercero, supone los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas, y cuarto, se basa en la estrategia de lograr una iniciativa concertada que involucra infracciones menores que trastorran la vida de las personas (Frühling, 2004:4).

Además, los programas exitosos de Policía Comunitaria se caracterizan por:

- Realizar cambios institucionales significativos a fin de promover el uso del método de resolución de problemas por parte de la mayoría de los policías.
- Descentralizar el funcionamiento policial haciendo hincapié en el acercamiento a la comunidad.
- Establecer un sistema mucho más flexible de turnos y horarios a fin de permitir que los funcionarios cuenten con el tiempo necesario para resolver los problemas de seguridad encontrados en la comunidad.
- Poner énfasis en el policía que se encuentra en la calle y que mantiene contacto directo con el público.

Los anteriores elementos centrales y las características mencionadas permiten señalar que las funciones de la policía poseen dos objetivos concretos tal como se señala en el documento *La Impunidad en Cali*, a saber: garantizar la seguridad ciudadana en el sentido amplio y Velar por la seguridad ciudadana en sentido estricto. De hecho se comprende que en sentido amplio, la policía existe para garantizar la participación democrática de los ciudadanos en el debate público por sus propios designios, sin esperar de otros las medidas favorables a sus destinos. Pero, en sentido estricto, sería pertinente la diferenciación de dos aspectos: la prevención y la represión (Atehortúa, et. al., 1995: 37).

La Policía Comunitaria en su actuación civil y de acuerdo con su misión se orienta hacia la salvaguardia de las condiciones del orden ciudadano, previniendo y disuadiendo las situaciones delictivas. En este orden de ideas, interesa puntualizar la Misión que esta institución tiene:

Construir la cultura de seguridad ciudadanía y convivencia pacífica, solidaria y tranquila en el barrio o sector, mediante la integración con la comunidad en procura de conocer su problemática buscando soluciones

a sus demandas a través de la auto gestión y/o interrelación con las autoridades y organismos con el fin de mejorar la calidad de vida fomentando el civismo, la vecindad y la tolerancia (Manual Nacional de Policía Comunitaria, 2004: 13).

Además y de acuerdo con su visión, es una modalidad del servicio de vigilancia entendida como la base de las funciones de la Policía Nacional en general y, sobre ésta, la visión del modelo de Policía Comunitaria es:

La esencia de la prestación del servicio de vigilancia urbana y rural, ejerciendo liderazgo y aplicando procesos preventivos y educativos integrados mediante el trabajo en equipo con la comunidad e instituciones, para crear la cultura de seguridad ciudadana y convivencia pacífica en procura de una mejor calidad de vida de los habitantes (Manual Nacional de Policía Comunitaria, 2004: 13).

Finalmente, interesa señalar que la gestión del Estado implica abarcar algo más que la voluntad de negociación e incluir acciones tendientes a lograr un fortalecimiento de las relaciones sociales pacíficas de los ciudadanos. Es importante hacer referencia a la precariedad normativa en que se mueve la ciudadanía en la vida cotidiana, con particular referencia a la impunidad, allí donde hay normas o preceptos jurídicos claramente establecidos y se espera por lo tanto una actuación reguladora del Estado. Por tanto, se quiere llamar la atención en torno a las políticas públicas de seguridad ciudadana que “permitan una intervención coherente y civilista del Estado, que llegue y haga participar a los ciudadanos en el programa y que coadyuve en la construcción de una ciudad con mayor bienestar, libertad y democracia” (Guzmán, 2001:50).

Bibliografía

- Atehortúa, Adolfo, et al. (1995) “La impunidad en Cali”. Comisión Académica para el estudio de la impunidad en Cali. Cali: CIDSE - Universidad del Valle, Universidad Javeriana, San Buenaventura, USACA, Autónoma.
- Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan (1993) *Orden Mundial y Seguridad: Nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Ed.
- Camacho, Álvaro y Álvaro Guzmán (1997) *Nuevas Visiones sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: FESCOL-IEPRI.
- Cano, Ignacio (2003) “La Policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial”. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile. En: www.policiaisociedad.org (Agosto).
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987) *Colombia: Violencia y Democracia*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.
- Farley, Rachel (2000) “Sociedad Civil y Seguridad Ciudadana: Un Estudio Comparativo de Reformas a la Seguridad Pública en Centroamérica” en *Enlace: Política y Derechos Humanos en las Américas*. Vol. 10 No. 1 En: www.wola.org. (Octubre 2005).
- Frühling, Hugo (2003) “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?” Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Universidad de Chile Instituto de Asuntos Públicos, Santiago de Chile. En: www.policiaisociedad.org (Agosto 2005).
- Frühling, Hugo (editor) (2004) *Calles más Seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
- Guzmán, Alvaro (2001) *Delincuencia, Violencia y Seguridad Ciudadana: Cali 1998-2000*. Foro Debates 3 (Julio), p. 46-50.
- Horkheimer, Max (1942) “The authoritarian State” En: *The essential frankfurt School reader*, New York: Continuum.
- Policía Nacional (Colombia) (1999) “Memorias”. Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria, Bogotá.

- Sherman W. Lawrence (1995) "The Police", en James Q. Wilson y Jon Petersilia (eds), *Crime, Center For Self-Governance*, San Francisco, pp 327-348.
- Tilly, Charles (1990) *Coercion, Capital and European States*, Ad 990. Cambridge Mass: Basil Blackwell Inc.
- Tilly, Charles (1995) *Las Revoluciones Europeas 1942-1992*. Barcelona: Crítica.
- Weber, Max (1984) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana

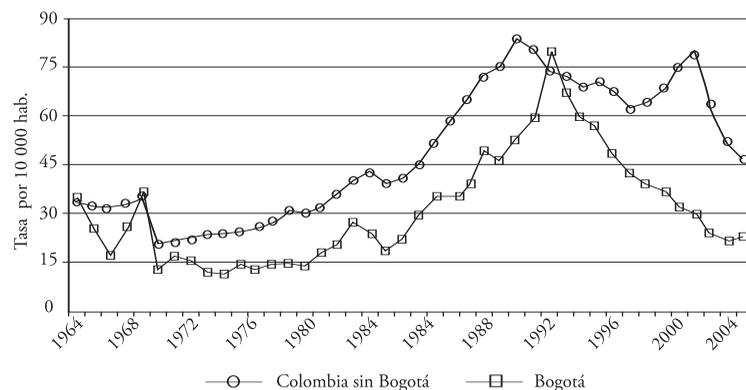
Elkin Velásquez M.*

La seguridad ciudadana sigue siendo una preocupación para los habitantes de Bogotá. La demanda ciudadana crece dados dos elementos: La independencia de la percepción de inseguridad en relación con las estadísticas “objetivas” de la seguridad, las cuales han evolucionado positivamente para los homicidios y los delitos de alto impacto; la dinámica cambiante de los fenómenos que inciden en la inseguridad ciudadana.

A Bogotá diferentes autores (Acero, 2003; Llorente, 2005, Llorente & Rivas, 2004; Martin & Ceballos, 2004, Sanchez, et al., 2003; Urbano, 2006; Velásquez, 2007b) le han reconocido éxitos en seguridad ciudadana desde la década de 1990. Pero no existe consenso sobre la relación directa entre la política pública y el mejoramiento de indicadores que, como la tasas de homicidios, descendieron durante ese período e incluso colocaron a Bogotá entre las ciudades de América Latina con mejor comportamiento en la violencia homicida (Figuras 1 y 2).

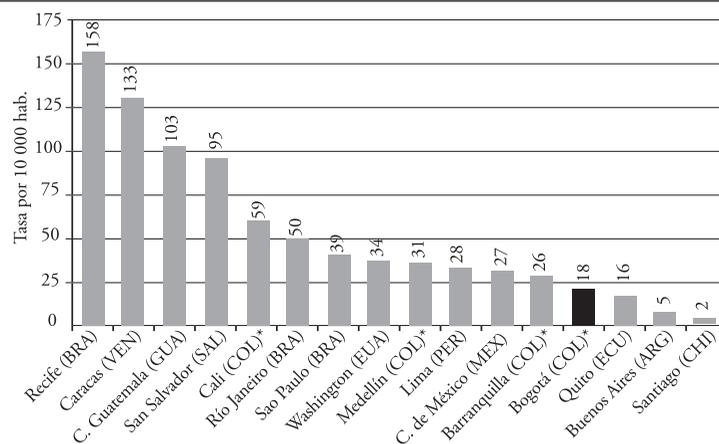
* Investigador CIDS – Centro de Investigación sobre Dinámica Social, U. Externado de Colombia; e-mail: elkin.velasquez@uexternado.edu.co. Coordinador Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá; e-mail: libroblancobogota@gmail.com

Figura No. 1 - Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Bogotá y en Colombia (sin Bogotá)



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Policía Metropolitana de Bogotá.

Figura No. 2
Comparativo de tasa de homicidio de principales capitales de América



Fuentes: Registros de ciudades de América Latina tomados de Revista América y Economía 2003 y 2004; datos de Bogotá, Medellín Cali y Barraquilla de 2006 tomados de CIC_ DIJIN, Policía Naciona; datos de Washinton tomados de 13th Annual Safest (and Most Dangerous) Cities, Morgan Quitno Press. Web: www.morganquitno.com. Gráfico: SUIVD

Los autores coinciden en que la combinación de medidas de convivencia y políticas criminales propiamente dichas ha sido de particular importancia. Sanchez et al (2003) concluyó que al descenso del homicidio en Bogotá, las medidas “garrote” (tasas de capturas) contribuyeron en un 53% y las medidas “zanahoria” en un 9%. Llorente (2005) ha planteado que la evidencia no permite conclusiones definitivas sobre esta relación, si bien reconoce la incidencia positiva de la política pública. Para Casas & González (2005) en la mejora de los índices de criminalidad habría que considerar el efecto de las medidas nacionales que permitieron renovar la policía y dismantelar los carteles de la droga en los noventa. Velásquez (2007b) ha estimado que las solas herramientas coercitivas y preventivas no son suficientes para explicar el éxito de la política pública y que ha contribuido mucho el desarrollo de nuevas formas de regulación e interacción entre los actores de la seguridad ciudadana, distritales como nacionales, ha incidido de manera importante en el establecimiento de normas formales e informales, legales y sociales, así como de herramientas de gestión pública necesarias para garantizar la sostenibilidad de la política pública de seguridad ciudadana y convivencia.

Pero la respuesta a la pregunta: ¿por qué en este territorio en particular se ha desarrollado una política de seguridad ciudadana que se considera ha funcionado? aún admite esfuerzos de análisis retrospectivo y de investigación científica. Este texto explora la hipótesis de la “governabilidad no formalizada” a través de la relación entre governabilidad y logros de la seguridad en Bogotá.

Y en esa lógica de governabilidad de la seguridad, pero ya en perspectiva de futuro, se ha iniciado el proceso del Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá, trabajo de discusión entre diferentes expertos de la ciudad para establecer las inquietudes y los desafíos considerados como importantes y que deberían formar parte de las agendas futuras de la ciudad en el tema. Casi como abre bocas de los avances del proceso, este documento discute el Libro Blanco como un instrumento que contribuye a la governabilidad futura de la seguridad y presenta algunos de los interrogantes y desafíos preliminares que ya han surgido como demandas del proceso para los próximos años.

Gobernabilidad de la seguridad ciudadana: ¿de qué hablamos?

Hay que decir inicialmente que en este documento se asimilará gobernabilidad a *governance* y a *gouvernance* en sus significados en inglés y en francés respectivamente. Así, Le Galès (1995) define la *gouvernance* “como un dispositivo de negociación y de cooperación entre una pluralidad de actores tanto de la sociedad civil, del sector económico y del mercado como del Estado”; Hufty (2006a) por su parte asume la *governance* como “los procesos colectivos que determinan en una sociedad cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos”.

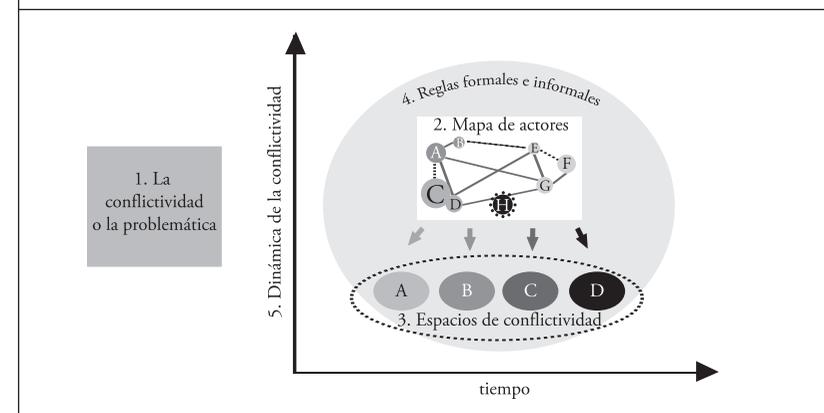
La gobernabilidad implica varios actores, públicos y privados, con relaciones de negociación y de cooperación sobre asuntos públicos en problemáticas o conflictividades específicas. Todo esto ocurre igualmente en el campo de la seguridad en las ciudades. En seguridad urbana existen nuevas demandas sociales, nuevos actores con más información y capacidad de acción, que obligan a las instituciones públicas a revisar su capacidad de respuesta y a explorar nuevas formas de intervención. La aproximación tradicional de la seguridad urbana desde el sistema policía-justicia-cárcel, discrecional para el Estado, está cambiando dados los nuevos actores y fenómenos como: el aumento de la seguridad privada, la mayor demanda de participación ciudadana en la decisión, la co-producción de una seguridad asumida como bien público; las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación como de control social, etc.

Todo lo anterior obliga a imaginar políticas públicas de seguridad más horizontales y nuevos mecanismos de negociación e interacción entre los actores tradicionales de la seguridad y los nuevos actores, públicos, privados y sociales. En esa línea, Velásquez (2007a) ha propuesto la *governance* de la seguridad ciudadana como:

los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación con la seguridad ciudadana.

Esta *governance* de la seguridad ciudadana estaría compuesta por una serie de elementos (Velásquez, 2007a basado en Hufty, 2006a y 2006b) cuyo abordaje permite entender el proceso de su construcción (Figura 3):

Figura No. 3 - Elementos del marco operacional de la gobernabilidad (según Velásquez 2007a)



- Una conflictividad en seguridad ciudadana o problemática definida en términos de las dinámicas entre actores que conducen a la problemática caracterizada. La pregunta clave aquí es: “¿Por qué ha funcionado?” o “¿Por qué no ha funcionado?”.
- Un mapa de actores estratégicos de la seguridad ciudadana identificados y caracterizados según sus modos de relacionamiento.
- Unos espacios o nodos de relaciones y conflictividad entre actores estratégicos como el territorio, los espacios de coordinación de la acción y los espacios de debate político.
- Unas reglas que rigen la relación entre los actores de la seguridad ciudadana y que pueden ser meta-normas (v.g. principios constitucionales marco), normas que definen mecanismos organizativos e institucionales (v.g. leyes y códigos penales, normas locales de convivencia o

contravencionales) o del funcionamiento de las relaciones entre los actores (reglas de juego de comités, mesas de trabajo, etc.). También pueden ser reglas no formales asociadas a las culturas sociales e institucionales.

- Unas dinámicas que determinan la conflictividad y el problema de gobernabilidad en el tiempo como por ejemplo fases cruzadas que han generado la situación de conflictividad, cambios en normas y reglas de juego, cambios en arreglos de coordinación y negociación inter-actores o evoluciones propias de la situación de seguridad ciudadana.

¿Cómo se explican los avances de Bogotá en seguridad desde la lógica de gobernabilidad de la seguridad?

¿Qué ha hecho posible los logros de Bogotá en seguridad ciudadana entre 1992 y 2007? En este período Bogotá combinó diferentes elementos de estrategias distintas de seguridad ciudadana. Incluso, algunas de las herramientas, en particular a mediados de los años 1990, se inspiraron en la aproximación de epidemiología de la violencia que ya había sido utilizada en Cali (Guerrero, 1999a, 1999b). Sin embargo, la evidencia mostró que Cali conoció posteriormente problemas graves de gobernabilidad y de seguridad ciudadana. ¿Por qué funcionó en Bogotá y no se puede decir lo mismo de Cali? Para Velásquez (2007b) “la seguridad ciudadana depende menos de los instrumentos que de los esquemas de gobernabilidad de la seguridad en cada ciudad en un momento en particular” y ello explicaría estas diferencias entre estas dos ciudades. Para Bogotá, la seguridad se convirtió en asunto central de las agendas de gobierno. Para los alcaldes de Bogotá la seguridad devino una tarea prioritaria y comenzaron desarrollar la idea de una “seguridad ciudadana”, apartada del viejo paradigma de la seguridad nacional. La criminalidad y violencia comenzaron a hacer parte también de las responsabilidades políticas de las autoridades de la ciudad. La seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente policial o de justicia para pasar a ser un asunto propio del desarrollo de la ciudad en cuya discusión se involucraron actores sociales y económicos.

Este proceso se dio progresivamente en una lógica en que cada Alcalde, inclusive de partidos distintos, apuntó a construir sobre lo construido. Como si existiera un acuerdo implícito. Cada administración, según su lectura de la realidad evolutiva de la inseguridad en la ciudad, incorporó acciones distintas a esta política pública de seguridad. Como lo han explicado Llorente & Rivas (2004):

Hubo una combinación adecuada de estrategias, pese a que no se sepa a ciencia cierta el peso de cada ingrediente en la mezcla. Pero más allá de las mediciones que nos indiquen que acciones fueron más o menos eficaces, parece fundamental que se hubiese desarrollado un discurso alrededor de la protección de la vida que convocara y congregara a la ciudadanía.

A esa forma de sostenibilidad de la política pública es a lo que se llama “governabilidad no formalizada” y cómo se desarrolló se analiza en los siguientes apartes.

La solución de gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 1990

Al inicio de los años 1990, Bogotá se encontraba en una situación de pesimismo. La ciudadanía no confiaba en sus instituciones ni en el futuro de la ciudad que, según Urbano (2006) era vista “como un escenario que generaba más perjuicios que beneficios a sus habitantes”. Se percibía una ciudad caótica y desordenada, urbanística e institucionalmente. La lucha contra los carteles de la droga contribuyó al imaginario de una ciudad escenario de violencia y del conflicto armado (Silva, 2003). La preocupación principal giraba en torno a cómo salir de la crisis. Las figuras 4 y 5 presentan los principales elementos que determinaban la problemática y los elementos de la solución de gobernabilidad que se dio en la ciudad. De estos últimos cabe destacar algunos: el liderazgo asumido por los alcaldes de Bogotá y el espacio permitido por otros actores para este liderazgo; el desarrollo de instrumentos apropiados para hacer frente a los retos de la seguridad ciudadana asumidos desde la Administración. También, una

especie de “constructivismo positivo”, que permitió las bases de una “continuidad sin continuismo” de un alcalde a otro y facilitó la sostenibilidad financiera de la política pública de seguridad en medio del crecimiento de la “autoestima de la ciudad” impulsada por el marketing de los diferentes gobiernos. A nivel nacional ya se había librado la batalla contra los carteles de la droga, que pudo tener incidencia en la disminución de la violencia homicida en Bogotá. La sensación de crisis en la seguridad de Bogotá había sido superada al final de los años 1990.

Figura No. 4 - Preguntas de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en los años 1990 (Tomado de Velásquez, 2007b)

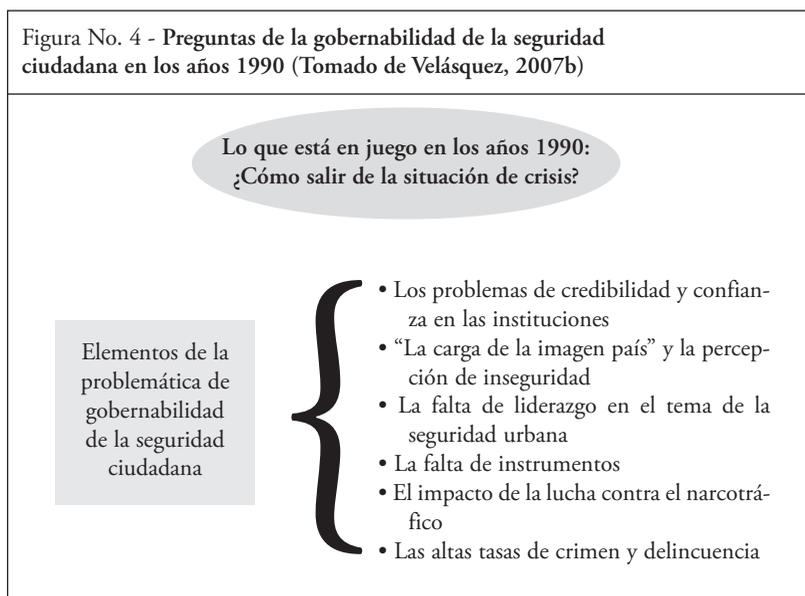


Figura No. 5 - Elementos de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 1990 (tomado de Velásquez, 2007b)

Los actores	Alcalde asume liderazgo (incluso más allá de competencias formales del Distrito); La fuerza pública acepta el liderazgo El gobierno nacional permite el espacio La Cámara de Comercio apoya el tema
Los espacios o nodos de relación	Territorio de Bogotá vs el territorio nacional Consejos de seguridad: espacios de negociación
Las normas	Constitución Política entrega responsabilidad al ente local Distrito crea instrumentos: dependencias (Subsecretaría, Fondo de Vigilancia y Seguridad), actos administrativos, planes distritales
Los procesos	Hay “lucidez” en alcaldes y administraciones sucesivas para asumir el tema Hay crecimiento de “autoestima” de la ciudad (cultura ciudadana) Hay buen marketing de gobierno Recursos disminuyen costo de transacción

La solución de gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 2000

Para el 2000 las cifras críticas del delito, el pesimismo y la mala imagen de Bogotá ya comenzaban a considerarse como superados. Sin embargo, las encuestas comenzaron a mostrar que los problemas de convivencia y el delito común comenzaron a incidir en la percepción de inseguridad ciudadana (Cámara de Comercio de Bogotá, 2007). “Los bogotanos pudieron experimentar una disminución de la tolerancia al riesgo” (Velásquez, 2007b). La problemática de gobernabilidad de la seguridad ciudadana ya no era determinada por una situación de crisis, sino más bien por la pregunta sobre la sostenibilidad y adaptabilidad de una política pública que ahora debía enfrentar nuevas solicitudes y demandas ciudadanas.

Las figuras 6 y 7 resumen los puntos que determinaban la atención principal de la problemática y los elementos determinantes de la situación de gobernabilidad de la seguridad ciudadana en los 2000, de los cuales cabe destacar: el aumento de los actores que comenzaron a asumir com-

promisos y responsabilidades en una política pública de seguridad cada vez más visible desde la lógica de las localidades. Se avanzó en normas e instrumentos de la política orientados a desarrollar la visión local de la seguridad y se pusieron en práctica instrumentos de gobernabilidad como los pactos de seguridad que han pretendido facilitar negociaciones y acuerdos entre actores. Para este período se debe destacar la aceptación de la izquierda moderada como agente de gestión pública en seguridad.

Figura No. 6 - Preguntas de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en los años 2000 (Tomado de Velásquez, 2007b)

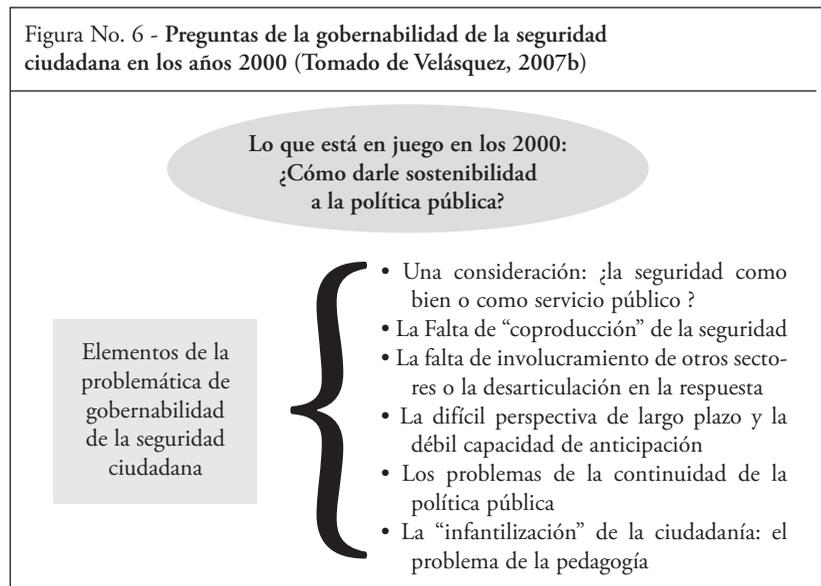


Figura No. 7 - Elementos de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá en los años 2000 (tomado de Velásquez, 2007b)

Los actores	Cámara Comercio y Personería Distrital participan en liderazgo Alcaldes locales asumen liderazgo local Múltiples actores asumen compromisos Aparecen gestores locales de seguridad
Los espacios o nodos de relación	Territorios locales vs Territorio distrital Consejos locales de seguridad
Las normas	Plan Maestro Seguridad Planes Locales de seguridad Código de Policía Pactos de seguridad
Los procesos	Aceptación política a la izquierda como agente de gestión pública Adaptación al fenómeno cambiante de la inseguridad Mayor visibilidad y menor tolerancia a delitos comunes y problemas de convivencia

El Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá: un nuevo instrumento de gobernabilidad de la seguridad

Lo arriba expuesto explica algunos de los porqués de los avances de Bogotá en seguridad ciudadana. También ilustra dos aspectos: 1) la incertidumbre que genera la continuidad de la política dada su dependencia de las relaciones entre actores, lo cual no es predecible; 2) La necesidad de adaptación frente a los retos futuros. Para abordar estos aspectos cruciales de continuidad y adaptabilidad, en últimas sostenibilidad, Bogotá ha propuesto un instrumento de gobernabilidad denominado el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia (LBSB, 2007; LBSB, en proceso), concebido como un proceso de prospectiva, desarrollado a través del diálogo plural y de consensos multipartitos sobre los retos futuros de la seguridad de la ciudad. El proceso ha permitido ya un espacio de relaciones entre diferentes actores, de instituciones distintas y de filiaciones políticas diferentes, para inicialmente identificar de manera conjunta dichos retos y posteriormente establecer recomendaciones para asumirlos.

Como instrumento de gobernabilidad de la seguridad, el Libro Blanco ha comportado espacios de negociación implícita entre los actores de la

ciudad sobre la identificación y el abordaje de los problemas futuros de la seguridad ciudadana, al tiempo que se ha pretendido el aporte a una cultura de la anticipación, normalmente escasa en la gestión pública en las ciudades latinoamericanas, pero necesaria como elemento fundamental de la prevención de la inseguridad. El Libro Blanco está vinculado al programa “Ciudades más seguras” de UN-HABITAT (UN-Habitat, 2007) y en su soporte han concurrido la cooperación internacional, el Gobierno de Bogotá y diferentes entidades y organizaciones privadas y de la sociedad civil.

Desde el punto de vista temático ha concentrado su mirada en ocho aspectos considerados como aquellos en torno a los cuales giran los retos más importantes de la seguridad ciudadana en Bogotá en el futuro, a saber:

- Las implicaciones del conflicto armado y el post-conflicto.
- Las tendencias y dinámicas de los factores de riesgo de homicidio y los delitos de alto impacto.
- La prevención socio-económica del delito.
- La gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la participación.
- Las relaciones interinstitucionales y territoriales en la seguridad ciudadana.
- Las evoluciones de la fuerza pública.
- La administración de justicia, el sistema penal y el problema de la impunidad.
- La medición, la representación y la comunicación de la inseguridad.

Inicialmente han participado más de cincuenta expertos de la ciudad quienes sobre estos temas han consensuado las principales preguntas y los principales desafíos de mediano y largo plazo que Bogotá tendría que en-

frentar en los próximos años. Un primer producto del Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana recoge los retos de la seguridad para Bogotá y establece una primera serie de preguntas prioritarias que la ciudad debería responder desde el futuro cercano. La figura 8 presenta algunas de las preguntas principales que ha presentado el LBSB.

Figura No. 8 - Interrogantes principales para la seguridad ciudadana de Bogotá en el futuro según el Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia (LBSB, en proceso)

Interrogantes sobre implicaciones del conflicto y el post-conflicto.

- ¿Qué impacto tendrán las diferentes dimensiones del conflicto armado sobre la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá y su entorno? ¿Con qué capacidad cuentan las instituciones de la ciudad para contener las ingerencias de los actores armados ilegales (y las redes mafiosas asociadas a estos)?
- ¿Qué papel debe tener Bogotá en futuros procesos de desmovilización? ¿Qué implicaciones tiene la reincorporación y “reciudadanización” de excombatientes desmovilizados en la seguridad ciudadana y la convivencia de la ciudad?
- ¿Qué capacidades debe desarrollar la ciudad para mejorar la recepción, atención y restitución de derechos a la población en situación de desplazamiento forzado? ¿Cómo abordar problemas de seguridad y convivencia derivados de confluencia de desplazados, “pobres históricos”, desmovilizados y actores armados ilegales en la ciudad? ¿Cómo enfrentar el desplazamiento forzado intra-urbano?

Interrogantes sobre tendencias y dinámicas de los factores de riesgo de homicidio y los delitos de alto impacto.

- ¿Cómo contrarrestar el proceso de la profesionalización del crimen y su convergencia con el reciclaje de los ejércitos privados, el crecimiento económico financiero y comercial de las mafias y su articulación con delitos transnacionales? ¿Qué implicaciones tendrá todo esto sobre los focos de criminalidad, los patrones delictivos y la seguridad urbana de Bogotá?
- ¿Qué papel debe jugar la ciudad en materia de lucha contra el tráfico de armas y la promoción de una regulación nacional más estricta en materia de registro judicial y de control de la tenencia y porte de armas por parte de particulares?
- ¿Qué estrategias debe articular la ciudad para disminuir y prevenir el acceso de los jóvenes a las armas de fuego? ¿Y para generar una cultura de rechazo a las armas de fuego y de desarme ciudadano?
- ¿Cómo mejorar las herramientas de análisis de los fenómenos delincuenciales existentes y emergentes?

Interrogantes sobre la prevención socio-económica del delito

- ¿Cuál debe ser la política distrital de manejo de conflictividades sociales y de respuesta a las vulnerabilidades asociadas a estas?
- ¿Cómo garantizar una política de prevención que articule los esfuerzos públicos en el territorio y permita desarrollar la capacidad de acción interinstitucional, tanto como la de vincular y comprometer a la ciudadanía en materia de prevención social del delito?
- ¿Cómo orientar la política de seguridad ciudadana que se ha concebido predominantemente en términos de respuesta a las categorías del delito y menos en términos de características de las víctimas potenciales?

Interrogantes sobre la gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la participación

- ¿Cómo generar mecanismos formales de continuidad y sostenibilidad de las políticas?
- ¿Cómo fortalecer la generación de condiciones locales de gobernabilidad de la seguridad ciudadana y la convivencia?
- ¿Cómo lograr aumentar los niveles de gobernabilidad de los alcaldes locales en materia de seguridad? ¿Cómo avanzar en un modelo de desconcentración en temas de proximidad, de prevención y de corresponsabilización ciudadana en las localidades de la ciudad?
- ¿Cuál es el papel que a largo plazo debe tener la participación ciudadana en el desarrollo de la política de seguridad ciudadana y de convivencia de Bogotá? ¿Cómo se deben desarrollar espacios de construcción conjunta de estrategias de acción entre la fuerza pública y la comunidad? ¿Cómo avanzar hacia un esquema de rendición de cuentas de la policía frente a la comunidad, en relación con los resultados de su acción coercitiva y preventiva?

Interrogantes sobre las relaciones interinstitucionales y territoriales en la seguridad ciudadana

- ¿Cómo garantizar una articulación y coordinación entre el nivel nacional y el local para la acción y la planeación adecuadas y conjuntas en materia de seguridad ciudadana?
- ¿Qué alternativas puede desarrollar e impulsar Bogotá para promover la articulación y coordinación de una política regional de seguridad ciudadana y convivencia con los municipios circundantes?
- ¿Cómo generar un modelo que permita generar mayor capacidad de adaptación de las instituciones, de la fuerza pública y de la política pública a las especificidades de cada territorio.

Interrogantes sobre las evoluciones de la fuerza pública

- ¿Cómo regular la coordinación entre una policía metropolitana encargada de la seguridad ciudadana y un ejército encargado de las actividades de defensa?
- ¿Qué viabilidad tiene la creación de un cuerpo distrital de policía que cumpla ciertas funciones específicas de complemento –y no de reemplazo- a la Policía Nacional, en las tare-

- as de prevención de problemas de convivencia? ¿Cómo lograr una mayor presencia y una mejor distribución espacial de la fuerza pública en la ciudad?
- ¿Cómo desarrollar una mayor pedagogía sobre contenidos y significados de la seguridad ciudadana y la convivencia sobre el papel de la fuerza pública?
 - ¿Cómo lograr el fortalecimiento de los instrumentos de seguimiento ciudadano y de rendición de cuentas institucionales para evaluar adecuadamente el desempeño de la fuerza pública y las autoridades civiles en materia de seguridad ciudadana y convivencia?
 - ¿Cómo garantizar un efectivo control sobre la legalidad de las empresas de vigilancia y seguridad privada con el objetivo de disminuir la posible vulnerabilidad en estos cuerpos, a la cooptación y articulación con grupos al margen de la ley?

Interrogantes sobre la administración de justicia, el sistema penal y el problema de la impunidad

- ¿Cómo medir adecuadamente la impunidad y su relación, si existiera, con los fenómenos de delincuencia que se presentan en Bogotá? ¿Cuáles son los indicadores que Bogotá debe implementar para hacer seguimiento al funcionamiento de la justicia penal que opera en la ciudad?
- ¿Qué acciones puede asumir la ciudad para hacer una pedagogía que permita un mejor conocimiento ciudadano de los aspectos relacionados con el funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio?
- ¿Cómo solucionar las “necesidades jurídicas insatisfechas” en Bogotá? ¿Cuál puede ser la participación de las instituciones distritales en dicha solución?
- ¿Cuál es la focalización que Bogotá debe aplicar a los problemas de conflictividad social y cuál debe ser la respuesta que permita atenderla y resolverla en forma efectiva?

Interrogantes sobre la medición, la representación y la comunicación de la inseguridad

- ¿Cuáles deben ser el mecanismo de medición de la percepción objetiva y subjetiva y los indicadores para medir y evaluar el desempeño institucional?
- ¿Cómo se podrían prevenir los efectos de subregistro de los hechos denunciados en relación con la masa total de hechos delictivos? Esto es, ¿Cómo abordar el aumento de las denuncias y de los registros delitos, interpretados como un aumento de los la masa total de hechos delictivos o como una desmejora del papel jugado por las autoridades?
- ¿Cómo generar un mejor entendimiento institucional, ciudadano y de los medios de comunicación para el manejo responsable de los temas de seguridad ciudadana?
- ¿Cómo generar canales de entendimiento entre las autoridades y los profesionales de la comunicación para que éstos últimos a través de un lenguaje formal en la materia logren la construcción de un imaginario y una percepción en seguridad acorde con la realidad? ¿Cómo garantizar la construcción de una opinión pública consiente de las propias limitaciones institucionales y sociales para la reducción definitiva y permanente de los índices de inseguridad?

Conclusión preliminar

Los éxitos de Bogotá en seguridad ciudadana se deberían menos a los instrumentos convencionales de política pública de seguridad, que a la gobernabilidad de la seguridad ciudadana que ha tenido lugar en la ciudad desde los años 1990. En los términos de Hufty (2006a) y de Le Galès (1995), Bogotá ha podido desarrollar un dispositivo de negociación y de cooperación entre los diferentes actores de la seguridad, locales o nacionales, con influencia en los procesos de decisión. Esto ha ido tejiendo un entramado de regulaciones, formales y no formales, con respuestas más o menos apropiadas, compartidas y sostenibles a los desafíos de la seguridad ciudadana. Estos elementos soportan la tesis de la “gobernabilidad no formalizada” que permitiría explicar en parte los avances de seguridad en Bogotá desde los años 1990.

Esta gobernabilidad demuestra que frente a las evoluciones en las preocupaciones sobre seguridad en los bogotanos, los actores han podido negociar cambios y adaptaciones. Pareciera existir una cierta “inteligencia colectiva” que ha permitido un constante *aggiornamento* de la política de seguridad ciudadana y de la gobernabilidad de esta seguridad. Las respuestas de ayer, no son las mismas de hoy. Posiblemente tampoco son las que necesita la ciudad de mañana y por ello se puede corroborar que “en materia de gobernabilidad, como en la navegación, los diferentes elementos y parámetros requieren un constante ajuste y que, por la misma razón, difícilmente existen soluciones de gobernabilidad idénticas para espacios y tiempos diferentes” (Velásquez, 2007b).

A partir de estos puntos, el Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá surge como “un instrumento de prospectiva, orientado hacia la construcción de un diálogo plural y algunos consensos multipartitos en torno a una visión sostenible, integral y de largo plazo de seguridad ciudadana y convivencia para la ciudad y su entorno”. Los resultados parciales del Libro Blanco han sido fruto del intercambio de más de cincuenta expertos en diferentes aspectos de la seguridad ciudadana y del aporte de diferentes organismos públicos, privados y de la sociedad civil. En esa lógica, el Libro Blanco se presenta como un instrumento que contribuye al avance de los procesos de negociación y de cooperación

entre los actores con influencia en los procesos de decisión sobre la seguridad ciudadana, locales como nacionales. Esto es, el Libro Blanco contribuye a la evolución de la gobernabilidad de la seguridad ciudadana. Como resultado parcial, el Libro Blanco ha permitido identificar una serie de interrogantes que determinan los principales retos futuros de Bogotá en seguridad ciudadana y convivencia. Encontrar respuestas a estos interrogantes surge también del proceso de discusión multipartito y debería contribuir a consolidar tanto los avances en materia de convivencia y prevención de la delincuencia como los que ha conocido la ciudad en la gobernabilidad de su seguridad.

Bibliografía

- Acero, H. (2003) *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá-Imprenta Distrital.
- Cámara de Comercio de Bogotá (2007) “Encuesta de percepción y victimización, diciembre de 2006”. En: *Observatorio de seguridad en Bogotá* No 32. Balance del año 2006. Bogotá, pp 46-53.
- Casas, P. & González, P. (2005) “Políticas de seguridad y disminución del homicidio en Bogotá: Mito y realidad”. En: Casas et al (ed) *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, pp 235-289.
- Guerrero, R. (1999a) “El control de la violencia a nivel municipal”. En: Buvinic, M. & Morrison, A. *Notas Técnicas: Prevención de la Violencia*. Nota Técnica No. 8, Washington D.C: División de Desarrollo Social del Departamento Desarrollo Sostenible-BID.
- Guerrero, R. (1999b) “Epidemiological Surveillance for the prevention and control of urban violence / Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades”. *Latin American Journal of Public Health / Revista Panamericana de Salud Pública* 5(4-5): 322-331.
- Hufty, M. (2006a) “Marco Analítico de la Gobernancia. Presentación y resumen”. *Congreso Internacional Gobernabilidad y Gobernanza de los territorios en América Latina*. Cochabamba, Bolivia.

- Hufty, M. (2006b) “Marco conceptual y analítico de la gobernanza”. Documento Congreso Mundial de salud pública. http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc Consultado septiembre 2006.
- LBSB-Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá (en proceso). *Inquietudes y retos futuros de la seguridad ciudadana en Bogotá*. UN-Habitat, Ayuntamiento de Barcelona, Secretaría de Gobierno de Bogotá, CNAI. Bogotá.
- LBSB-Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia de Bogotá (2007). “Preguntas y respuestas”. UN-Habitat, Ayuntamiento de Barcelona, Secretaría de Gobierno de Bogotá, CNAI, Bogotá.
- Le Galès, P. (1995) “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbain”. *Revue française de science politique*, 45 (1). París.
- Llorente, M.V. (2005) “Otra mirada a la experiencia de seguridad y convivencia en Bogotá”. En: Carrión, F. (Ed). *La seguridad ciudadana: Un reto de las democracias*. Revista Quórum, No. 12, Universidad de Alcalá. pp 110-125.
- Llorente, M.V. & Rivas, A. (2004) “La caída del crimen en Bogotá: Una década de políticas de seguridad ciudadana”. En: Red-URBAL, *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso. pp. 311-341. http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/LLORENTEYRIVAS.pdf Consultado enero 2007.
- Martin, G. & Ceballos, M. (2004) *Bogotá: Anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995 -2003*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, USAID, Georgetown University. Ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 774 p.
- Sánchez, F., Espinosa, S. & Rivas, A. (2003) “¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002”. *Documento CEDE*, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Silva, A. (2003) *Bogotá imaginada*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UN-Habitat (2007). “Safer Cities Programme”. Un-Habitat, Nairobi. <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=375>. Consultado marzo 2007.

- Urbano, C. (2006) “Continuidades, rupturas e interpretaciones de la idea de seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2003”. *Documento CESO N 116*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 62 p.
- Velásquez, E. (2007a) “La *Governance* de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. En: Red URBAL 14 & Regione Toscana, *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*. Florencia, Italia. pp 60-87.
- Velásquez, E. (2007b) “Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: Una primera lectura”. En: Velásquez, E. & Godard, H.(eds). *Gobernabilidad territorial en las ciudades andinas. Organización y recomposiciones territoriales y socio-políticas*. Bogotá: IFEA-U. Externado.

Representaciones de la (in)seguridad y la violencia urbana. La mirada de los jóvenes en la Ciudad de México

Natalia Gontero *

Introducción

En las últimas dos décadas el fenómeno de la violencia urbana y la inseguridad en América Latina parece haber adquirido una mayor visibilidad, instalándose no sólo en la experiencia cotidiana de los ciudadanos sino también reflejándose en las estadísticas y en los discursos de los medios de comunicación y de los políticos. Estos discursos y prácticas se retroalimentan en una suerte de espiral en la que no se alcanza a dilucidar los distintos elementos que dan cuenta del origen del problema, del porque de sus formas, de su anclaje en una historicidad, del rol que cumple la violencia en nuestra sociedad o de la cualidad subjetiva de las (in)seguridades. En este escenario, “las teorías, las representaciones, la construcción de datos y las políticas públicas parecieran articularse de modo tal que por un lado aumentan la visibilidad del delito como problema social y por el otro proponen el aumento del castigo.” (Gayol y Kessler, 2002: 20) Desde una mirada sociológica es necesario que nos interroguemos acerca de este complejo proceso.

En la ciudad de México, a mediados de la década de los años 1990 se hace visible un incremento de las violencias o, quizás más aún, de los “relatos del miedo”. Los años 1980 y 1990 se caracterizaron por los pro-

* Universidad Nacional de Córdoba.

blemas de orden económico “...y a los derivados de la propia transición política, se sumaron la escalada de robos, homicidios, asesinatos, secuestros, ajustes de cuentas entre narcotraficantes y la violencia guerrillera...” (Arteaga, 2004: 81). No obstante, más allá de las “cifras del miedo”, los relatos que los ciudadanos elaboran en torno a sus experiencias traumáticas como también en relación a la posibilidad de ser víctimas de la violencia, forman parte de la construcción social del tema. Entonces, la “violencia urbana” y la “(in)seguridad” son representaciones configuradas mediante un proceso en el que distintos actores deciden que prácticas, territorios y sujetos pueden ser considerados como violentos o inseguros, a la vez que dibujan las fronteras entre legitimidad/ilegitimidad de tales prácticas.

En cada época la discursividad privilegia ciertos delitos y silencia otros mediante operaciones “...que más que testimoniar sobre lo que sucede efectivamente con la violación de la ley, revelan aquello que a la sociedad y, sobre todo, a sus elites, les preocupa y atemoriza en un período determinado” (Gayol y Kessler, 2002: 33). De este modo, las representaciones sociales dotan de sentido a la realidad y revelan cómo diferentes grupos nombran y viven un fenómeno que les afecta.

Estos discursos y prácticas tienen lugar en una ciudad atravesada por procesos de acelerada urbanización, empobrecimiento y globalización económica, en donde agencias y agentes estatales encargados de hacer cumplir la ley se encuentran deslegitimados debido a su participación en la transgresión normativa. Además, mediante procesos de estigmatización, fortalecidos en diversos territorios y por distintos agentes, se convierte en sinónimo: jóvenes y amenaza, jóvenes y peligrosidad. Se produce un “relato terrible” sobre los jóvenes desde los medios de comunicación, desde las acciones punitivas de los gobiernos locales y desde los congresos que bregan por la reducción de la edad penal (Cf. Reguillo, 2001).

Partimos de la hipótesis que, más allá de los discursos dominantes sobre la violencia urbana y la (in)seguridad producidos por los medios de comunicación, los políticos y las instituciones del Estado, existen otras representaciones que se materializan a través de relatos y prácticas que organizan, justifican y explican la cotidianidad de los sujetos. En tal sen-

tido, nos propusimos identificar y analizar las formas que asumen dichas representaciones en los relatos de jóvenes de la Ciudad de México.¹

En la primera parte de la ponencia exponemos la discusión teórica que guía nuestras reflexiones. Específicamente, nos centramos en las nociones de violencia, (in)seguridad y representaciones sociales. Luego nos dedicamos al análisis de las representaciones que tienen los jóvenes de la (in)seguridad y el modo en que forman parte de su vida cotidiana orientando las interacciones, los espacios y los trayectos. Asumiendo que las representaciones compartidas son fundantes de las relaciones sociales y nos hablan de lo que está pasando en una determinada sociedad². Posteriormente se exponen las representaciones de la violencia urbana y señalamos la importancia de la familia y el grupo de pares en la construcción de los miedos, violencias e inseguridades. Por último, se señalan algunas reflexiones que destacan el valor de los relatos de los jóvenes, y ponen en cuestión la idea de que la violencia en las ciudades latinoamericanas tiene a los jóvenes como principales actores, como agentes de las violencias y como víctimas.

Algunas definiciones

Los conflictos son un aspecto de las estructuras sociales, forman parte de la convivencia de los seres humanos. De hecho se trata de “...desper-

- 1 El trabajo de campo se realizó en diferentes colonias (barrios) de la Ciudad de México durante los meses de mayo a julio de 2006. Se realizaron 14 entrevistas con jóvenes de 20 a 25 años, provenientes de diversos sectores sociales y con diferentes características socioculturales. Las técnicas de investigación que utilizamos para la recuperación de los relatos fueron la entrevista en profundidad y el trabajo con imágenes. Los contextos de entrevista, presentaciones y descripciones de los jóvenes se omitirán en la presente ponencia por cuestiones de extensión. Me remitiré brevemente a las características que sean de interés para identificar, contextualizar y dar sentido a las afirmaciones de los entrevistados.
- 2 Cabe aclarar que la vida cotidiana no es igual para todos los jóvenes porque existen especificidades que dependen de la situación social, el género, el medio cultural en el que se desenvuelven, la familia, la educación, los deseos, etc. Se debe tener en cuenta la *heterogeneidad social* y las diferentes modalidades con que se presenta en la sociedad y la cultura la condición de joven. (Cf. Margulis, 2003) Por consiguiente, los jóvenes construyen distintas representaciones de lo inseguro/seguro. Sin embargo, las representaciones no sólo se conforman desde las experiencias individuales sino también desde las informaciones, conocimientos y modelos de pensamiento que heredamos a través de la tradición, educación y comunicación social (Cf. Moscovici, 1993).

tar nuevamente nuestra sensibilidad para percibir lo sorprendente e insólito que resulta el grado relativamente alto de no violencia en nuestras uniones sociales.” (Elias, 1999: 209). Con esta idea como punto de partida, asumimos que el término violencia es polifónico en su significado y es múltiple en sus manifestaciones, “no es posible, por lo tanto, de antemano, definir sustantivamente la violencia como positiva y buena, como destructiva y mala...” (Zaluar, 1999: 28). La entendemos como:

...formas de transgresión a usos, normas y leyes de una sociedad. De esta manera, la violencia, en su expresión física o simbólica es parte constitutiva de las relaciones sociales. Es episódica en sus manifestaciones extremas (el daño físico), pero en sus manifestaciones no extremas es cotidiana e immanente a las relaciones sociales, pues hace parte de la tensión permanente entre el cumplimiento del orden establecido y su transgresión (Isla y Míguez, 2003: 24).

Además, entre prácticas y representaciones de la violencia existe una dialéctica, la cual está asociada a la característica “performativa” de la violencia. Es decir, los actos violentos son eficientes probablemente mucho más porque ponen en escena un poder y una legitimidad que por sus resultados físicos. De este modo, las perspectivas sobre los eventos violentos nunca son “neutrales” u “objetivas”. El triángulo de la violencia incluye perpetradores, víctimas y observadores, cada uno de los cuales interpreta los hechos de acuerdo a su propia estructura e intereses. Así las cosas, debemos tener en claro que: los actos de violencia no son repentinos arranques de agresividad carentes de historicidad, sentido y reflexividad; las representaciones de la violencia no son construcciones efímeras de subjetividades fragmentadas; y, la violencia es realizada e imaginada por seres humanos reflexivos, posicionados socialmente bajo específicas condiciones históricas (Cf. Schröder y Schmidt, 2001).

Por otra parte, la (in)seguridad es una noción “vacía” ya que su significado depende de la representación que tengan de ella los diversos grupos sociales. “Dicho concepto es complejo, por cuanto la seguridad como respuesta a la inseguridad debe considerar diferencias de género, de tipos

de delitos, de edad, estatus económico, lugar de residencia, y también de conductas ‘indeseables’ denominadas ‘incivildades’” (Pegoraro, 2000: 126). De este modo, la “esfera subjetiva” está en el centro de las motivaciones que provocan la percepción de inseguridad en los ciudadanos. Entonces,

...no está referida a un estado de cosas ¿a la distribución de las tendencias del delito, por ejemplo?, sino a una variable por entero subjetiva que señala más bien una apreciación simbólica del estado en que las personas creen que están las cosas (...) la experiencia indirecta de victimización pesa más en el temor al delito que el hecho mismo de haber sufrido en carne propia un evento de esta naturaleza... (González, 2004: 25).

En otras palabras, más delito no necesariamente implica mayor percepción de inseguridad en la gente debido a que en la construcción de la misma intervienen un conjunto de factores subjetivos e intersubjetivos. La inseguridad es un discurso que se alimenta de diversas fuentes.

Estas consideraciones previas nos ubican en el campo de lo discursivo y, por consiguiente, en el de las representaciones sociales. Entendiéndolas como sistemas sociales de valores, ideas y prácticas que tienen como función establecer un orden que posibilita a las personas orientarse frente a sí, a la sociedad, al medio ambiente y dominarlo; a la vez que facilitan la comunicación entre los miembros de una sociedad al proveerles los códigos que permiten el intercambio social, capacitándolos para clasificar y nombrar (Cf. Jodelet, 1993). Las representaciones sociales estimulan a hacer cosas porque el mundo es como ellas dicen que es, “configurando de este modo la mirada y la acción”.

Las (in)seguridades: representaciones compartidas

El miedo, y por consiguiente el sentimiento de inseguridad, no es una respuesta natural y espontánea sino que obedece a lo que se percibe como amenazante en un entorno físico y social. De acuerdo con Reguillo:

...mediante la socialización, el individuo debe aprender a identificar y a discriminar las fuentes de peligro, debe aprender a utilizar y controlar sus propias reacciones y, especialmente, debe incorporar un conjunto de saberes, de procedimientos y de alternativas de respuesta, ante las distintas amenazas percibidas (2000: 188).

Así, las representaciones de la inseguridad no son uniformes y, en consecuencia, los indicadores, es decir lo que los jóvenes perciben como amenaza y que detona una “alarma” personal, son diferentes para cada persona. Aunque son los individuos concretos los que experimentan los miedos es la sociedad la que construye las nociones de “riesgo, amenaza y peligro” y genera modos de respuesta similares. En este sentido, pudimos encontrar similitudes a la hora de nombrar los miedos y explicarlos en las narraciones de los jóvenes. Similitudes que, en buena medida, se explican por la pertenencia a un mismo tiempo histórico, a una misma ciudad y a un mismo grupo de edad.

El miedo a la oscuridad:

“Si no quieres ver sombras no andes de noche”

La mayoría de los jóvenes entrevistados consideró como insegura o peligrosa la oscuridad, la cual aparece por las noches o por las mañanas muy temprano. No obstante, es la noche el momento más temido y cuando se desatan los mecanismos de alarma: ir caminando rápido, ir volteando hacia atrás, ir con una actitud de seguridad, no tomar transporte público o directamente quedarse en el hogar. Cuando cae la noche “no importa si el sector es feo o bonito”, conocido o desconocido, de clase media, alta o baja, el temor es igual. Conjuntamente, la falta de iluminación por las noches es un factor de inseguridad y, lo es mucho más, si en el sector no hay gente.

Jean Delumeau (1989) sostiene que la noche siempre fue evaluada como el lugar de los enemigos del hombre, tanto en lo físico como en lo moral. El temor a las tinieblas es común a muchas civilizaciones. Es probable que los “peligros objetivos” de la noche, aquellos que experimenta-

ron los primeros hombres cuando se encontraban expuestos a los ataques de los animales feroces sin poder adivinar su proximidad en las tinieblas, hayan llevado a la humanidad, mediante acumulación en el curso de los tiempos, a poblarla de “peligros subjetivos”. De este modo, el miedo *en* la oscuridad se ha convertido más generalmente en un miedo “de” la oscuridad. En cualquier caso, la noche resultaba sospechosa, vinculada a los desalmados, ladrones y asesinos.

En efecto, para los entrevistados la oscuridad también se asocia con el peligro y la delincuencia³. “Está muy oscuro, muy oscuro y te pierdes. Haz de cuenta que para tomar un transporte tienes que caminar muchas cuadras y todas esas cuadras están oscuras, y hay una bandita aquí otra bandita más para allá. Casi no hay niños jugando en la calle, ves puro drogadicto...”, señala Carolina.

El miedo a lo desconocido:

“Voy a lo seguro. Me voy por el camino que conozco”

Para un gran número de jóvenes entrevistados otro indicador para evaluar un lugar como inseguro es el desconocimiento del medio, que implica no sólo un desconocimiento en términos geográficos sino también de dinámicas internas. De este modo, ciertos barrios populares son representados como inseguros porque no se conocen las dinámicas que posibilitan “hallarse” en el lugar. El visitante, transeúnte o extranjero se halla expuesto a ser una víctima. El propio barrio en la mayoría de los casos es considerado como una zona segura porque se conocen las lógicas, los beneficios, los códigos y los vecinos. No obstante, cuando la propia colonia es valorada como insegura se debe a la presencia de extraños, a la gente que viene de afuera, a los desconocidos “La colonia se está haciendo muy peligrosa, como están construyendo muchas casas y está llegando gente de todos lados, sí esta un poco gacho. Hace seis meses en frente de mi casa

3 La noche o a la oscuridad puede ser valorada como indicador de peligro, amenaza o inseguridad para este grupo de jóvenes que conforma nuestro universo de análisis. Sin embargo, en otros casos este mismo indicador puede ser valorado como un facilitador de la socialización, la diversión y la fiesta.

vi por mi ventana como balaceaban a un mono y dices: ¡Cómo han cambiado las cosas, antes no era así! y eso es porque ha llegado mucha gente”, relata Paula.

El miedo al desorden: “Si hacen eso... ¿Qué otras cosas no pueden hacer? si están rayando paredes, te pueden asaltar”

La “teoría de la ventana rota”, sobre la cual se asientan las políticas de “tolerancia cero”, sostiene que el desorden expresado en manifestaciones visuales (por ejemplo la existencia de ventanas rotas, basura en las calles, graffitis, vehículos abandonados, etc.) tendría un efecto criminogénico, ya que señalaría la falta de controles a los posibles transgresores. Esta teoría relaciona desorden ambiental y delincuencia.

Muchos de nuestros entrevistados, creen que ciertos lugares en donde hay basura en las calles o graffitis son lugares de inseguridad y, por lo tanto, de peligro. “Me dio terror porque era un lugar feo, con poca luz, muy solo”, “hay basura en las calles, desorden, la gente te reconoce que no eres de la zona, sientes las miradas”, “en general me súper enerva que tiren basura en la calle, me molesta ver gente tomando en la calle o ver a la gente en la calle sin hacer nada...” Para profundizar en la relación entre desorden ambiental e (in)seguridad les mostramos a los entrevistados dos fotografías diferentes en las que se ven graffitis en paredes y jóvenes que los están pintando o escribiendo⁴. Al respecto obtuvimos diferentes respuestas. “En general, esta gente me parece que es resentida con la sociedad, ¿por qué lo haces?, ¿por qué pintar? Para empezar es un obra arquitectónica con un valor impresionante que te sirve para atraer turismo y, por ende, dinero...”, sostiene Adriana. “Lo primero que pienso es qué malo porque por la represión se tienen que tapar la cara porque si hubiera libertad en el país no tendrías porqué taparte la cara al tener este tipo de expresiones...”, reflexiona Héctor.

En la mayoría de los casos, las pintadas en la pared están asociadas al “desorden” y, en algún sentido, con el peligro ya que “es una falta de res-

⁴ Por cuestiones de espacio no se reproducen las fotografías.

peto”, “hay otras formas de expresarse”, “qué van a decir los extranjeros”. En otros casos, aunque se reconoce que es una “transgresión” se asocia a la libertad de expresión.

El miedo al otro diferente: “A ojo de buen cubero”

También es indicador de inseguridad para los jóvenes entrevistados encontrarse con un *grupo* de jóvenes en una “zona desconocida” o por la “noche”. Para algunos, es más probable encontrarse estos grupos de jóvenes en las colonias de “mala fama”. Y, es aún más peligroso si en ellos hay personas “drogadas”, “borrachas”, que “no están en su sano juicio” o “que no están en sus cinco sentidos”.

A pesar de que muchos entrevistados sostienen que no se dejan llevar por el aspecto de una persona “la apariencia muchas veces podría decir mucho, aunque dicen que el león no es como lo pintan” existe un conjunto de características (color de piel, género, edad, ropa, movimientos y actitudes) que convierten a una persona en sospechosa. Entre ellas las más nombradas son: “personas desconocidas, personas con miradas sospechosas, grupos de clase baja, albañiles, personas que llevan la cara tapada de alguna forma, personas que no se identifican claramente qué es lo que están haciendo, personas descuidadas en su aseo y desaliñadas, personas morenas, personas que tienen movimientos rápidos, personas con actitud evasiva y desafiante, personas que andan vagando”.

En varias oportunidades, el “otro sospechoso” puede despertar el temor de los jóvenes, encauzando el miedo en una figura claramente visible. Las percepciones se condensan y se fijan las representaciones en un “otro construido”. En efecto, cada grupo social va al encuentro del otro provisto de sus propios temores. Así, los miedos no están *fuera* de lo social, se construyen y se configuran en el contacto entre grupos diversos. Vistos a esta luz, los miedos e inseguridades nos están hablando de una forma de relación con los otros que configuran también una forma de hablar sobre el mundo y de actuar en él (Cf. Reguillo, 2000).

Caminos y recetas para salir del miedo: camuflajes, actitudes y reservas

Existe un conjunto de prácticas que los jóvenes aplican en sus rutinas para protegerse ante situaciones de probable vulnerabilidad. La más utilizada es la “actitud”, entendiéndola como tener seguridad en uno mismo (o si no se la tiene por lo menos aparentar). Por ejemplo, nos cuenta Julieta: “Si viajo en transporte público adopto una actitud de que estoy segura de mí, que sé que no me va a pasar nada. Me da la impresión que si me ven débil y titubeante van a decir ‘esta es más fácil’ (...) Adopto una actitud de ‘soy ruda’, intento camuflajearme en el ambiente”.

Una práctica similar es la que nos relata Héctor:

“Hay técnicas que utilizan los hombres y mujeres: si vas caminando con la cabeza agachada, todo triste y tonto, pues te cae el guey. En cambio si vas en una actitud de que tú ya conoces el rumbo o que vas muy seguro, o sea el cuate no te va a caer porque el asaltante lo que menos quiere es tener problemas, o sea el asaltante está más nervioso que tú porque el que está cometiendo el ilícito es él no tú (...) Depende de tu actitud...”

De acuerdo con Goffman (1979) quienes quieren pasar inadvertidos en determinados ambientes se preocupan de ello, sin embargo su preocupación por que los descubran puede revelarse en su “aire furtivo”. Prestan una estrecha atención a los sujetos, que previamente han sido identificados como las fuentes del peligro, pero tratan de disimular esa atención al mantener la mirada o la cara en otras direcciones y echar un vistazo de vez en cuando. Al respecto, relata Mariana que cuando viaja en transporte público o va a un lugar por primera vez, lo ideal para ella es lograr el equilibrio entre ir cuidando sus pertenencias pero a la vez mostrarse segura.

Otras actitudes son: “no hacerse notar”, “no aparentar lo que no se es”, “esconder el dinero”, “no hacer alarde”, “no usar joyas”, “no provocar situaciones”, “ir en un ambiente muy a nivel de las demás personas”, “ponerte abusada”. Muchos de los entrevistados tienen la percepción de

que no les ha pasado nada porque no han provocado situaciones de inseguridad. Es decir, ellos saben como moverse, qué actitud tomar, cómo vestirse, en qué momento y por donde caminar, etc. “Yo creo que la inseguridad si la buscas la encuentras.”, refiere Julieta. Además, consideran que aquellos que fueron víctimas del delito (amigos, vecinos, parientes o desconocidos) o que podrían serlo, no han sabido o no saben aplicar todo este “conocimiento de supervivencia”. Y, son valorados, en algunas ocasiones, como: pasivos, pazguatos, tontos, distraídos, inditos, inocentes, tontitas, fresitas, despistadas, confiadas, ostentosos.

Estas afirmaciones nos llevan a reflexionar acerca del modo en que las personas construyen representaciones de la seguridad en el contexto de un Estado liberal y de crisis de las instituciones. En muchas oportunidades los jóvenes no reconocen la obligación del Estado de velar por la seguridad de los ciudadanos o el papel que pueden tener las organizaciones de la sociedad civil en diagnósticos y propuestas para planes o políticas de prevención del delito. La autoprotección en la esfera individual es la salida más nombrada ante situaciones de amenaza o riesgo. Como bien señala Bauman (1999) cuerpo y comunidad son los últimos puestos defensivos del campo de batalla donde cada día se entabla la lucha por la seguridad, la certidumbre y la protección.

La vida cotidiana: rutinas y rupturas

La “vida cotidiana” y las rutinas que ella supone son experimentadas como zonas de seguridad, independientemente del sector en que vivan los sujetos. Cada persona encuentra el modo de adaptarse a su entorno de forma tal de poder continuar con sus prácticas cotidianas sin mayores interferencias. Existe un conjunto de “condiciones” (conocimiento de lugares, trayectos, etc.) y “comportamientos” (saludar, mantener relaciones vecinales, etc.) que se articulan con “beneficios simbólicos esperados”. En conjunto crean un dispositivo social que posibilita al individuo “hallarse” en un lugar y ser reconocido por ello (Cf. De Certeau, 1999). Carolina, quien vive en una colonia valorada como peligrosa, relata: “...tratas de llevarte, saludar a las personas para que no te asalten (...) lo hago

para que no haya tanto problema como casi siempre llego de noche (...) si ‘los chineros’⁵ están bien o en su sano juicio a los de la colonia no les hacen nada. Casi siempre es a los de afuera o a los que vienen muy distraídos...” En correspondencia con estas representaciones que identifican al propio barrio, vecindario o colonia como una zona segura, a la mayoría de nuestros entrevistados no los han asaltado en el lugar donde viven.

Además, los individuos sienten mayor seguridad en la medida en que tienen sentimientos de pertenencia con la comunidad en la que habitan, en la medida en que sienten que forman parte de un “nosotros” (Cf. Walklate, 2001). Aunque, una zona de mejor posición económica puede influir, para algunos entrevistados, en un mayor sentimiento de seguridad, en tanto implica una mayor presencia del Estado (en policía o servicios públicos como iluminación, limpieza, etc.). La vida cotidiana se vuelve problemática cuando se incumplen rituales o se invaden espacios vitales. El espacio personal es un contorno alrededor del individuo. En este espacio la entrada de otra persona hace que el individuo se sienta víctima de una intrusión. Esta infracción varía según el contexto: interviniendo la densidad demográfica, la ocasión social, la intención de quien se acerca, entre otros factores (Cf. Goffman, 1979). Cuenta Mariana: “Me da miedo cuando la gente se acerca mucho, cuando no es gente de confianza, o sea yo soy muy respetuosa del espacio vital de las personas (...) Yo soy muy, muy respetuosa de mi espacio vital, no cualquier guey se me puede acercar, entonces si se acercan me pone muy nerviosa...” Otra infracción bastante común es la de violación a la reserva de información, que sucede con el ojeo, la mirada o la penetración visual. En este sentido, nos narra Carolina: “...la gente es muy obscena, no sé, se le quedan viendo los señores, aunque uno esté feo, fui nada más una vez y dije no regreso, los señores se te quedan viendo muy mal...”

En estas interacciones cotidianas surgen tensiones vinculadas, en buena medida, con cuestiones de género, raza y clase. Así, para las mujeres la visión de un hombre moreno, de gestos rápidos o que lleva el rostro tapado de alguna forma podría desencadenar una interacción riesgo-

5 Se llaman “chineros” las personas que tienen puestos ambulantes en la zona y que se dedican al comercio informal y asaltan a los transeúntes).

sa, por lo tanto, prefieren evitarlos. Los varones generalmente, consideran como una interacción riesgosa encontrarse con grupos o bandas de jóvenes que pueden estar drogados o alcoholizados.

Las violencias urbanas: representaciones compartidas

Las representaciones de la violencia urbana se construyen y movilizan a partir de percepciones que evalúan como agresivas a ciertas personas, acciones, lugares o situaciones en la vida pública. Dichas representaciones conformadas por valores, ideas e imágenes modulan los comportamientos de los jóvenes ante ciertas “condensaciones” evaluadas como violentas por ellos mismos. Pensamos las violencias por medio del *entorno vital* o *Umwelt* de los sujetos (Cf. Goffman, 1979), dentro del cual se originan los signos y fuentes de alarma que pueden conducirlos a situaciones de violencia, para acercarnos a ellas a un nivel microscópico. El *entorno* de la persona se mide en un radio de sólo unos metros, siendo su propio cuerpo lo que le puede preocupar inmediatamente ya que es vulnerable a golpes, caídas, disparos, etc. Constantemente, el sujeto vigila lo que sucede en su entorno y más allá de él, evaluando a los otros por medio de una “distancia crítica” que marca la frontera permitida entre él y el mundo exterior. Cuando el entorno no presagia nada fuera de lo normal puede continuar con sus actividades rutinarias. Sin embargo, existe una gama de peligros que se perciben por medio de signos como: olores, ruidos, visiones, contactos, presiones, etc.; los cuales detonan una extrema vigilancia del entorno y la preparación para una posible defensa del espacio.

Pequeñas violencias: alarmas y reacciones

Nos centramos en la perspectiva de la víctima y del observador de la violencia urbana. Para ellos existe un conjunto de indicadores que hacen que una acción sea valorada como violenta: agresión física, insultos, amenazas, imposición de un poder, miradas retadoras, etc. Pero, como bien se-

ñala Goffman (1979), lo que para uno es motivo de alarma para otro es oportunidad de demostrar experiencia. Algunos de nuestros entrevistados viven en colonias que son valoradas como “violentas” y, no obstante, se las arreglan para llevar adelante su vida cotidiana sin temores. Por ejemplo, a Raúl lo intentaron asaltar haciéndole una llave en el pescuezo a dos cuerdas de su casa y él supo reaccionar rápidamente devolviendo el golpe al asaltante, “ya después no iba temeroso, tengo quince años viviendo aquí, desde chico, entonces no me da miedo”, nos relata. De este modo, lo que para algunos es extraño y peligroso para otros puede formar parte de su cotidianidad.

En el caso de las mujeres, la principal reacción ante alarmas que pueden ser indicios de un peligro, es la huida. Al respecto señala Carla: “...es muy común que como chica te paralices. El miedo me paraliza y no puedo hacer nada, en cambio los hombres no. Reaccionan a correr, a arrancar el coche, a gritar, a golpear...” Los hombres tienen una mayor tendencia a responder de forma violenta en situaciones de posible agresión. Comportamiento claramente relacionado con la valoración positiva que tiene en nuestra sociedad el hecho de saber defenderse, no dejarse, poner al otro en su lugar, etc. Por ejemplo, Pedro relata que ante una situación de agresión: “Si voy solo y veo que no son muchos hasta me les aviento, pero si voy acompañado, y en especial de mujeres, como que das la retirada. No sé, por cuidarla a ella.” Estas construcciones culturales de la violencia hacen que las peleas callejeras, las lesiones y ciertos lenguajes sean considerados un privilegio de los varones con connotaciones altamente positivas.

Para nuestros entrevistados existen ciertos lugares, principalmente barrios pobres o populares, que se valoran como violentos o peligrosos aunque nunca se haya estado allí. En estos lugares también habitan una serie de personajes temidos como: el asaltante, chavos banda, cholos, teporochos o policías. Estas figuras posibilitan domesticar los miedos al nombrarlos y organizarlos; no obstante, manifiestan también la intolerancia de una sociedad. Entonces, si bien los jóvenes entrevistados rechazan los estereotipos burdos, en las narraciones aparece la estigmatización del otro. Y, por medio de estos procesos de estigmatización, se representa al otro, muchas veces, como el culpable de la violencia. Proceso al que se debe poner particular

atención debido a que la identidad de las personas se construye a partir de la intervención del otro y, en algunos de nuestros entrevistados, pareciera que se fabrica una identidad a partir de la expulsión del otro.

Las mediaciones: “El objetivo de los medios es vender, no es comunicar, y lo que vende es el miedo”

Uno de nuestros supuestos de trabajo apuntaba la importancia de los discursos mediáticos, políticos y de las agencias estatales en la creación y difusión de las representaciones de mundo y, por consiguiente, en las representaciones de lo violento y lo (in)seguro. Los denominamos discursos hegemónicos porque tienen un poder simbólico y material que les posibilita la construcción de la realidad. Y, como bien señala Bourdieu: “los sistemas simbólicos cumplen su función política de instrumentos de imposición o de legitimación de la dominación de una clase sobre otra.” (2000: 68).

No obstante, estos discursos e imágenes no son consumidos pasivamente por los sujetos ya que entre ambos existen distintas “mediaciones”. En el transcurso de la investigación comprobamos que la familia socializa a sus miembros para el uso de la ciudad y, en este proceso, decide qué lugares, personas o situaciones pueden ser peligrosas, violentas o inseguras. Fue un común denominador en los relatos que los jóvenes alegaran las siguientes razones para explicar sus prácticas: “mi abuela siempre dice”, “mi mamá es muy miedosa por eso no fui”, “mi papá me enseñó a tener actitud”, etc. Sin embargo, la familia no está aislada del contexto, “su interacción necesaria con la dinámica social implica una negociación y readecuación constante de sus modelos de orden” (Reguillo, 1996a:72). Por consiguiente, desde la familia se producen representaciones que funcionan también como dispositivos de vigilancia y control.

Además, el grupo de pares funciona como socializador y permite que los sujetos confronten estas visiones de mundo aprehendidas en el hogar. De modo tal que se atreven a explorar la ciudad en las noches, sólo si es con un grupo de amigos. Aunque, también es una mediación llena de ambivalencias ya que, por un lado, anima a los jóvenes a salir al mundo (las

entrevistas señalan que los consumos culturales de los jóvenes son fundamentalmente grupales) pero, por otro lado, también puede funcionar como reproductor de estereotipos.

La fuerza de estas mediaciones así como la consciencia, al menos discursivamente⁶, de los jóvenes acerca del modo en el que los políticos y los medios de comunicación utilizan el tema siguiendo una lógica comercial, nos conduce a pensar que los discursos de la (in)seguridad y la violencia no son consumidos impasiblemente. Asimismo, los discursos de las agencias del Estado también caen en un escenario similar ya que los sujetos perciben los procesos de degradación y corrupción de las instituciones de disciplinamiento (policía, sistema judicial). De este modo, las políticas de tolerancia cero o “mano dura” no gozan de una aceptación unánime ya que las instituciones, funcionarios del Estado y políticos que las proponen están completamente deslegitimados (Cf. Isla y Míguez, 2003: 317).

Reflexiones finales

Dimos cuenta en esta investigación de la complejidad de los discursos e imágenes de la (in)seguridad y la violencia urbana en la Ciudad de México, a la vez que analizamos la existencia de diversas representaciones, miradas y relatos construidos por los jóvenes en torno a estos temas en su vida cotidiana. Nos interrogamos por el modo en que estas representaciones inciden en el día a día, organizando rutinas, rituales y prácticas.

Las narraciones de los jóvenes nos ayudaron a comprender que, más allá de los discursos de los “expertos” (académicos, periodistas y políticos entre otros), la (in)seguridad y la violencia se encuentran en una encrucijada entre ese discurso hegemónico y las vivencias personales. Y, como toda representación social, deben ser consideradas como una textura psicológica autónoma y a la vez como propia de nuestra sociedad, de nuestra cultura.

Si, como señala Reguillo, la tarea “...demanda incrementar la capacidad de escucha y luchar contra las representaciones construidas contra ese

⁶ Cabe señalar que nuestra investigación se centró en el plano de las representaciones a través de lo discursivo, otro tipo de trabajo de campo nos hubiera permitido observar las prácticas.

imaginario que fija a los jóvenes contra una pared que los inmoviliza y les impide salir de su condición de víctimas o victimarios.” (2001: 24), podemos decir que fue fructífero hacernos un tiempo para escuchar las narraciones de los jóvenes.

Además, asumiendo que el concepto de jóvenes encierra una gran diversidad, la idea ampliamente difundida de que son los principales actores, como agentes y como víctimas, de las violencias puede ser puesta en cuestión. Elementos como raza, género y clase se ponen en juego en las interacciones cotidianas con mucha mayor intensidad. Por otra parte, intervienen en la configuración de lo violento y lo inseguro mediaciones como la familia y el grupo de pares, además de los medios de comunicación. No obstante, estas mediaciones que intervienen en el proceso de aprehensión del mundo son desiguales. Así, la recepción que hacen los sujetos de los discursos de los medios de comunicación, de los discursos políticos y de los discursos de las agencias del Estado, es un espacio permanente de tensiones y negociaciones de significados.

Bibliografía

- Arteaga Botello, Nelson (2004) *En busca de la legitimidad. Seguridad Pública y populismo punitivo en México, 1990-2000*. España: Centro de Estudios Iberoamericanos.
- Bauman, Zigmunt (1999) *Modernidad líquida*. Buenos Aires: FCE.
- Bourdieu, Pierre (2000) *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Eudeba.
- De Certeau, Michel (1999) *La invención de lo cotidiano 2. Habitar, cocinar*. México: Universidad Iberoamericana.
- Delumeau, Jean (1989) *El miedo en Occidente*. México: Taurus.
- Elias, Norbert (1999) *Los Alemanes*. México: Instituto Mora.
- Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel. Ed. (2002) *Violencias, delitos y justicia en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Goffman, Erving (1979) *Relaciones en público. Microestudios de Orden Público*. Madrid: Alianza Universidad.

- González Placencia, Luis (2004) "La accidentada relación entre las subculturas académica y mediática en contexto de la inseguridad." En: Ernesto, López Portillo Vargas y Marco Lara Klahr Eds. *Violencia y medios. Seguridad pública y construcción del miedo*. México: INSYDE, CIDE.
- Isla, Alejandro y Míguez, Daniel. Eds. (2003) *Heridas urbanas. Violencia delictiva y transformaciones sociales en los noventa*. Buenos Aires: De las ciencias.
- Margulis, Mario et al (2003) *Juventud, cultura, sexualidad. La dimensión cultural en la afectividad y la sexualidad de los jóvenes de Buenos Aires*. Argentina: Biblos.
- Moscovici, Serge Ed. (1993) *Psicología Social II*. Barcelona: Paidós.
- Pegoraro, Juan S. (2000) "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana". *Nueva Sociedad* 167 (mayo-junio), p. 114-131. Caracas.
- Reguillo Cruz, Rossana (2001) "La gestión del futuro. Contextos y políticas de representación." *Jóvenes, Revista de Estudios sobre Juventud* 15, p. 6-25. México.
- Reguillo Cruz, Rossana (2000) "La construcción social del miedo. Narrativas y prácticas urbanas". En Rotker, Susana. Eds. *Ciudadanía del miedo*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Reguillo Cruz, Rossana (1996a) "Los lenguajes del miedo. ¿Nuevos escenarios, nuevos?" *Replones* 35 (agosto-noviembre), p. 69-74. México.
- Reguillo Cruz, Rossana (1996b) "Los mitos gozan de cabal salud. El horizonte de las creencias colectivas en la modernidad mexicana". *Comunicación y Sociedad* 27 (mayo-agosto) p. 215-238. México.
- Schmidt, Bettina E. and Schröder Ingo W. (2001) "Introduction. Violent imaginaries and violent practices". En Schmidt, Bettina E. and Schröder Ingo W. Eds. *Anthropology of violence and Conflict*. London: UK. Routledge.
- Walklate, Sandra (2001) "Fearful communities?" *Urban Studies* 38; p. 929-939. Great Britain: University of Glasgow.
- Zaluar, Alba (1999) "Violencia e Crime" En Miceli Sergio Eds. *O que ler na ciencia social brasileira (1970-1995)* Brasil: Editora Sumaré.

La reforma policial en el Ecuador: un tema relegado al olvido

Daniel Pontón C.*

Introducción

A propósito del ambiente reformista que ha copado en gran medida la agenda política y opinión pública en el Ecuador en los últimos años como una respuesta a las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas, los intentos y debates respecto a la reforma policial son prácticamente inexistentes y poco entendidos en su verdadera importancia en los procesos de democratización de las sociedades.

Varios han sido los proyectos de reforma policial iniciados en América Latina desde los años 1990 donde se destacan las experiencias de México, El Salvador, Haití, Guatemala y Honduras, Colombia, Argentina, Chile y Brasil. Según Frühling (2003) los intentos por reformar a las policías en América Latina son influidos por tres factores que condicionan sus características y contenidos: los procesos de democratización de la región ocurridos en los años 1980 y 1990 donde se pone en evidencia la incompatibilidad existente entre las normas democráticas y la actuación y características de la policía; el crecimiento del crimen y la violencia en casi todos los países latinoamericanos; y por último, la descentralización de funcio-

* Licenciado en Sociología, realizó la Maestría en Políticas Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador (tesis en realización). Actualmente se desempeña como investigador del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO Sede Ecuador. dponton@flacso.org.ec

nes hacia los gobiernos locales y regionales que tiene que ver con transformación del Estado a nivel global y en América Latina.¹

En el caso ecuatoriano, el tema de la reforma policial parece ser un tema relegado al olvido pese a que este país inicia un proceso de democratización institucional a la par de otras experiencias latinoamericanas a principio de los 1980; presenta un incremento sostenido de los índices de violencia por homicidios desde mediados de los años 1980² y las autonomías y la descentralización administrativa del estado ecuatoriano es uno de los temas de mayor debate e importancia en las agendas políticas de los gobiernos tanto nacional como local, actualmente.³ Esto convierte al Ecuador en un caso *sui generis* si lo comparamos con el resto de la región y nos lleva directamente a la pregunta: ¿Por qué el Ecuador no ha iniciado un proyecto de reforma policial si tenemos los elementos condicionantes de los países en mención?

Si bien el objetivo de este trabajo no es analizar a profundidad los procesos de reforma policial en América Latina, se busca exponer, indagar y analizar algunos elementos o pistas comparativas que nos permitan descifrar los motivos por los cuáles el Ecuador no ha iniciado aún un proceso de reforma policial. A manera de hipótesis podemos decir que a pesar de tener contextos similares en América Latina que presentan las condiciones favorables para un proyecto de reforma policial, la configuración institucional de la Policía Nacional de Ecuador actúa como un actor más o menos autónomo (manera de variable independiente) que incide y restringe el proceso de cambio.

1 Según este mismo autor, la confluencia de estos tres factores históricos explican el por qué los proyectos de reformas actuales tienen poca relación con esfuerzos anteriores que pueden haberse producido en otras circunstancias.

2 En el Ecuador, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los años 1990 era del 10.3 y en el año 95 era del 14.8, lo que significa que la tasa de homicidios había crecido en más del 45% en cinco años. Si bien la tasa de homicidios en Ecuador es inferior a la media regional, su ritmo de crecimiento es importante (Carrión, 2004: 110, 111). Actualmente la tasa en Ecuador es de aproximadamente 16 homicidios por cada cien mil habitantes.

3 En este sentido se puede decir una expresión notoria del proceso de transformación institucional y administrativos del estado se expresa en la Ley de Descentralización Administrativa aprobada en septiembre de 1997. Por otro lado, actualmente se discute fuertemente el proyecto de ley sobre autonomías administrativas de los gobiernos locales en el congreso nacional.

El enfoque neoinstitucional

A partir de la década de los años 1990 en el mundo académico anglosajón, se empieza a desarrollar una corriente teórica que ha causado expectativa en los análisis sociales comparativos espaciales (comparación entre países, estados y gobiernos) y temporales (estudios históricos de gran y mediana escala). Esta tendencia se ha venido trabajando con gran interés en los estudios políticos influidos por autores como March y Olsen (1993), Almond, Flanagan y Mundt (1993), Skocpol y Weir (1993) entre otros; y en el campo económico, especialmente el aporte del premio Nobel de economía de North (1993).

Este resurgir de las instituciones –denominado neoinstitucionalismo– asume que estas reducen incertidumbre a la vida cotidiana; es decir, son reglas de juego de una sociedad que incluyen todo tipo de limitaciones que los humanos crean para dar forma a la interacción humana (North, 1993: 13-14). Esta teoría parte del supuesto de rescatar el rol de las instituciones en los análisis sociales,⁴ el papel más o menos autónomo de las instituciones en los entendimientos de los procesos y el involucramiento de instituciones informales (costumbres, prácticas,) al análisis institucional (North, 1993).

El fundamento principal de esta corriente teórica es argumentar que el marco institucional (formal e informal) es un contrapeso importante frente a la dinámica del cambio que implica la libre actuación de los individuos (Zurbriggen, 2006: 67)⁵. El neoinstitucionalismo nos permite además incorporar nuevos elementos de análisis para la comprensión de un proceso social. Esto hace posible tener una mirada más amplia de las instituciones más allá de las clásicas formas institucionales (estudios de cons-

4 Esto debido principalmente a que las instituciones sociales, políticas y económicas se han hecho considerablemente más complejas y eficaces, y más importantes para la vida colectiva (March, Olsen, 1993: 2).

5 En este sentido, cada uno de los aportes de las teorías neoinstitucionalistas parten de diferentes presupuestos acerca de la capacidad de reflexión e intencionalidad del actor y, por tanto, de la influencia de las instituciones en el resultado. De forma general se puede decir que existen institucionalismos centrados en el peso de la estructura más proclive a explicaciones de índole histórico culturalista, e institucionalismos racionalistas más proclives al estudio del actor, el agente y la elección. En el primer caso es más difícil pensar en un proceso de cambio que en el segundo donde se privilegia la decisión y la gestión de los actores. Para ver más revisar: (Zurbriggen, 2006).

tuciones, leyes, organizaciones). Si bien el análisis de las formas es importante dado que son referentes estructurales que condicionan prácticas en última instancia, no son autosuficientes al momento de entender las propias necesidades institucionales que promueven el cambio o la resistencia al mismo como por ejemplo, las lógicas de los agentes o coaliciones con capacidad de decisión y veto, o las prácticas, motivaciones o respuestas institucionales a contextos específicos.

Reforma policial y cambio institucional

El campo de la seguridad pública ha sido poco abordado por el neoinstitucionalismo en América Latina salvo contadas excepciones como el trabajo de Föhri y Palomares (2004) en la Policía argentina. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que la policía junto con la función judicial son al mismo tiempo las instituciones más conservadoras y usualmente las últimas en cambiar en un periodo de transición a la democracia (Hanashiro, 2006). Esto lo convierte en un campo interesante de análisis para el enfoque de cambio institucional, ya que si bien es lógico suponer una natural propensión de restricción al cambio, este detalle nos permite obtener un buen indicador para saber el alcance y la magnitud de los procesos de democratización y de cambio institucional de los estados y sociedades (Hanashiro, 2006).

En América Latina el modelo policial hegemónico, herencia de la vieja Doctrina de la Seguridad Nacional, ha estado caracterizado por un fuerte desprestigio institucional (salvo algunas excepciones como Chile) debido principalmente a un sentimiento generalizado de descontrol y desprotección del accionar delincuencia, un crónico distanciamiento con la comunidad y constantes denuncias de violaciones de derechos humanos y de corrupción (Cheves, 2003). Esto ha hecho pensar en la necesidad de establecer transformaciones institucionales a los aparatos policiales de los respectivos países latinoamericanos como una respuesta a esta crisis de la seguridad pública y ciudadana con el objetivo de obtener una mejora en la eficacia operativa de la policía en la prevención y represión del crimen, mejorar las relaciones con la comunidad, mejorar el diseño de estrategias

modernas de administración de recursos que garanticen la eficiencia institucional (Frühling, 2005) y mejorar el fortalecimiento del valor del espíritu democrático en el accionar cotidiano.⁶

Esto dio como resultado que en América Latina se inicien algunos proyectos o intentos de reforma policial que a pesar de que en mucho de los casos han tenido en su aplicación elementos contradictorios que los aleja considerablemente del espíritu o fin de la misma (esto no se pretende evaluar en este artículo); son una buena muestra de la nueva mirada y voluntad política de los actores en los distintos países, por establecer cambios al sistema de seguridad pública dentro del proceso de democratización de los estados.⁷ Según Dammert y Bailey (2005a), se pueden evidenciar tres procesos claramente definidos: la creación de nuevas instituciones policiales en aquellos países que sufrieron guerras civiles como el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Haití; reformas parciales con el objetivo de establecer medidas contra la corrupción e ineficacia policial como en el caso de Colombia, Argentina y Perú; e iniciativas de modernización policial e implementación de policía comunitaria como en el caso de Chile y Brasil.

Por otro lado, si bien los elementos que definen esta reestructuración constituyen un campo demasiado extenso —los cuales se pueden clasificar en aspectos doctrinarios (democratización, despartidización y desmilitarización); orgánicos/administrativos (descentralización, controles internos

6 “El fracaso actual de la institución policial frente a la crisis de la inseguridad urbana estaba cifrado en un lenguaje del déficit. En primer lugar, déficit de recursos materiales. En segundo lugar, déficit de recursos humanos y de allí, la demanda de incorporar mayor cantidad de personal policial. En tercer lugar, déficit de facultades legales y de allí, la demanda de reformar textos legales —muchas veces, apenas sancionados en el proceso de “transición democrática”- para transformar en lícitas viejas prácticas policiales abolidas...” (Sozzo, 2007). A esto habría que añadir un déficit en la racionalización de la provisión del servicio policial y de allí la demanda por incorporar el paradigma contemporáneo de política pública donde lo que se busca es maximizar beneficios y minimizar costos, establecer parámetros de sustitución de las preferencias y agregar criterios pluralistas para la toma de decisiones.

7 Según Frühling (2005) estos cambios, se podría decir, aún se encuentran en su etapa inicial y mucho de los cambios han dado marcha atrás después de un tiempo. Esto hace un poco complicado analizar las reformas en su real dimensión o impacto; sin embargo, se han realizado varios esfuerzos importantes por evaluar y caracterizar a nivel de países y regionalmente este proceso. Para ver más revisar Frühling (2003) y (2005), Rico y Chinchilla (2005), Dammert y Bayley (2005b), WOLA (2000), Neild (2002).

y externos); funciones (desconcentración de competencias); estratégicos/operativos (investigación criminal, policía preventiva y policía comunitaria); y culturales o formativos (convocatoria, selección y capacitación del personal)—; estos cambios no tendrían sentido si no se pensara en establecer nuevos tipos de relación policía/comunidad como respuesta a los serios problemas que enfrenta la región en materia de seguridad pública. En este sentido, si partimos del escenario que en los procesos de democratización actualmente existe, es complicado pensar que el éxito de una política gubernamental se de sin el compromiso, la aceptación y la responsabilidad ciudadana que legitime su accionar; es lógico suponer que el mejoramiento en la protección de los derechos y libertades civiles, adoptar mecanismos de evaluación de eficiencia institucional y mejorar la eficacia en la prevención y represión del crimen es difícil lograrlo sin la capacidad de rendir cuentas ante múltiples actores a través de varios mecanismos (Neild, 1998).⁸

En América Latina, se podría decir, la mayoría de los procesos de reforma (sean estos radicales, parciales o planes de modernización) han incorporado algún tipo de control civil al accionar policial que se canali-

8 Entiéndase por este proceso todas aquellas acciones o mecanismo destinados a evaluar el trabajo policial no solamente en materia de su eficacia en el combate al crimen y el delito sino también en el rendimiento de cuentas en cuanto a los procedimientos y medios utilizados para este efecto. En el campo de la literatura especializada sobre reforma policial hay quienes dicen que el eje medular de la reforma es el tema de los controles internos de la policía pues es un indicador importante del grado de voluntad de responsabilidad policial para responsabilizar, regular y sancionar a su personal; aparte de ser la forma más efectiva de control que no siempre se logra con los controles externos. Sin embargo, consideramos que en el espíritu mismo de la reforma policial en un contexto de democratización está involucrar mecanismos de rendición de cuentas a agentes externos a la policía, ya que la policía en última instancia es responsable ante el público más que al jefe de la policía y debido también a una larga historia de desconfianza de los procesos disciplinarios internos de la policía en la región.

9 En este sentido se podría hablar de los Concejos u organismos afines de Seguridad Ciudadana creados en distintos países de la región como Chile, Colombia, Perú, México, El Salvador que se constituyen en mecanismos de planificación y monitoreo de políticas de seguridad ciudadana. Por otro lado, los mecanismos para el control de la violencia policial, que pueden ser externos: defensorías del pueblo, procuradurías y veedurías ciudadanas como en el caso de Brasil, El Salvador, Colombia, que supervisan el trabajo policial y la protección de los Derechos Humanos, entre otras acciones más (Neild, 200); y controles internos: legislación y puesta en marcha de mecanismos y procedimientos internacionales para el control de violencia y abuso policial como el caso de Brasil, Argentina, Chile.

za a través de reformas institucionales⁹; sin embargo, como dije anteriormente, este tipo acciones no nacen y mueren con la reformas institucionales (vistas estas como instituciones formales); sino que están condicionadas a una serie de elementos que inciden o no en un proceso de cambio institucional de la policía, como los son las motivaciones generales de los actores ligadas a contextos específicos y las prácticas que expliquen la capacidad o voluntad de cambio de los actores con capacidad de veto y decisión.. Una sociedad democrática necesita de cierto orden y seguridad; pero también necesita libertad. De ahí que es necesario tener un equilibrio escrupuloso entre los poderes indispensables para el cumplimiento de la misión y el derecho de todos los ciudadanos (Rico, 2006: 74).

Este artículo buscará centrarse en analizar las restricciones institucionales (sean formales o informales) que han provocado que el Ecuador tenga un retraso histórico en materia de control civil al accionar policial frente a otras realidades con contextos similares. El problema de la rendición de cuentas, si bien no es exclusivo del campo de la seguridad pública y la policía sino del aparato público en general, se evidencia con mayor fuerza en el trabajo de la policía, en parte influido por lo que muchos autores denominan la subcultura policial propia de la inercia misma del trabajo policial en cualquier sociedad del mundo, pero exacerbada en gran medida por las prácticas imperantes, herencia del modelo de la Doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina; sin embargo, esta dinámica muestra comportamientos y ritmos diferentes dependiendo de cada país.

El modelo policial ecuatoriano

A pesar de algunos cambios nominales de la Policía Nacional del Ecuador desde sus inicios en 1884, su estructura institucional no ha sufrido cambios sustanciales ni profundos a través de la historia. En el regreso a la democracia tanto en la constitución de 1979 como la de 1998 (en curso), la Policía Nacional del Ecuador mantiene su estructura y doctrina militar. Según la Ley Orgánica de la Policía Nacional de 1998, ésta es una institución profesional y técnica organizada bajo el sistema jerárquico discipli-

nario. Los títulos de oficiales, así como los valores que orientan la institución; son militares.¹⁰ Los miembros de la Policía Nacional al igual que los militares, están sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus funciones profesionales, salvo en casos de infracciones comunes, las cuales estarán sujetas a la justicia ordinaria. Por otro lado, se les niega al igual que a los militares los derechos reconocidos a los funcionarios civiles, como el derecho a organizarse en sindicatos y asociaciones, derecho al voto, entre otras.

La Policía Nacional es un órgano estatal centralizado y único, dependiente del Ministerio de Gobierno; pero dispone de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera. Según la constitución, el Presidente de la República es la autoridad máxima de la Policía Nacional; sin embargo, el órgano máximo de comando y administración es el Comandante General de Policía, quien es nombrado directamente por el Presidente de la República bajo pedido o sugerencia del Ministro de Gobierno, de entre los tres generales más antiguos de servicio antiguo. A nivel nacional, la Policía Nacional está dividida en cuatro comandos distritales y 22 comandos provinciales. Las cabezas de cada comando (los Comandantes distritales y provinciales) son nombrados directamente por el Comandante General de la Policía Nacional, lo cual demuestra su estructura altamente centralizada y jerárquica.¹¹ Además posee varias unidades especiales de apoyo táctico donde se destacan el GIR (Grupo de Intervención y Rescate), el GOE, (Grupo de Operaciones Especiales) el GAO (Grupo de Apoyo Operacional), entre otras. Las áreas de competencia y control de la Policía Nacional son diversas. En sus funciones específicas, aparte de la represión y prevención de los delitos, están el control de la migración y el tránsito (a excepción de la provincia del Guayas donde opera la Comisión de Tránsito del Guayas), mantener el custodia por fuera de las prisiones en el Ecuador, apoyar al Ministerio Público en la investigación criminal a

10 La constitución en el artículo (183) establece que la Policía Nacional es una fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas en la defensa de la soberanía nacional.

11 Dentro de las competencias del Comandante General de la Policía está la de resolver y disponer sobre las altas, asensos, transitorias, bajas de del personal de policiales así como destinar a personal de oficiales y policías para cargos comisiones, etc. También tiene una alta discrecionalidad sobre los destinos de los recursos sujetándose a las leyes y reglamentos pertinentes (Ley Orgánica la Policía Nacional).

través de la Policía Judicial y mantener el control del uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes.

A breves rasgos, se puede decir que el modelo policial ecuatoriano no difiere en gran medida de lo que ha sido tradicionalmente el modelo latinoamericano. Según Rico (2006), con la excepción de los países federativos como Argentina, Brasil y México y algunos otros como Costa Rica y Venezuela, los servicios policiales latinoamericanos suelen ser instituciones centralizadas de acuerdo con la organización política administrativa del país, con una estructura de mando centralizada, rígida y subordinada al mando superior jerárquico. Esta característica militar de las policías latinoamericanas tanto en su dependencia orgánica (Colombia, Chile y Honduras, México) como en su organización y prácticas (Perú, Ecuador, Argentina) ha generado que estas instituciones se presenten muy poco susceptibles a incorporar mecanismos de rendición de cuentas, debido principalmente a la debilidad institucional y democrática de la región; lo cual, puede ser por considerado sí solo una explicación fundamental para entender este constreñimiento al cambio de la policía ecuatoriana;¹² sin embargo, nos dice mucho en cuanto a las especificidades y ritmos de cada país.

Contextos, imaginarios y motivaciones

A pesar de que los contextos no son autosuficientes al momento de explicar el cambio social en un análisis institucional, estos pueden ser de gran ayuda para entender las características o pistas relevantes de diferencia-

12 Según Beato (2001) citado por Fruhling (2005) el carácter militar de la estructura de funcionamiento de los cuerpos militares puede tener ventajas o desventajas pero, en esencia, no es incompatible con el régimen democrático. En este caso tenemos las policías de Europa continental como la *gendarmérie* francesa, los *carabinieri* italianos y la guardia civil española que son estructuras organizativas militarizadas dentro de sistemas democráticos más consolidados que el latinoamericano. En este sentido lo que se pone en cuestión en este artículo, no es el tipo de organización que impera sino el tipo de prácticas y la forma de enfocar el manejo de la seguridad pública en la región latinoamericana que no siempre muestra una clara diferencia entre trabajo policial y militar; producto entre muchos factores más, de la Doctrina de la Seguridad Nacional imperante en muchos países de América Latina décadas atrás. De todos modos se puede decir que en América Latina la estructura militar dificulta el establecimiento de mecanismos de controles y cambio profundos a la estructura policial.

ción en cada país. En América Latina los procesos de reforma policial no se podrían entender sin las motivaciones que propician las innovaciones políticas para dar respuestas a las demandas creadas por la crisis de seguridad pública en la región. Estas reformas han dependido de las características del contexto en el que operan y las prioridades establecidas por cada región (Rico, 2006: 40) o país.

Establecer una tipología coherente, sólida y única de estas motivaciones es algo complicado, debido a la complejidad y amplitud del tema en sí; a grandes rasgos se puede decir que los elementos que han impulsado y sobre los que ha sostenido la implementación de mecanismos de control y rendición de cuentas a la policía son: la lucha contra la corrupción como el caso de Colombia y México y Buenos Aires, la desmilitarización y la lucha por la despartidización de las policías luego de conflictos internos como en el caso de algunos países de Centroamérica, la incorporación de mecanismos y programas destinadas a erradicar la violencia policial producto de la herencia de regímenes autoritarios como el caso del cono sur y establecer elementos para el mejoramiento de eficacia y eficiencia de la actividad policial en el combate al crimen como el caso de Belo Horizonte, El Salvador y Colombia y Chile¹³.

Ahora bien, si estos contextos se presentan de manera general como los elementos propiciadores o motivadores de innovaciones prácticas e institucionales destinadas a generar un procesos de reforma en América Latina, esta misma caracterización nos permite adoptar un buen elemento metodológico que nos explique el por qué en el Ecuador no se ha iniciado aún un proceso de reforma, a través de la pregunta: ¿Cómo se han mirado colectivamente estos problemas en Ecuador desde su regreso a la democracia? ¿Qué tipo de elementos restrictivos al cambio podemos encontrar al contestar esta pregunta? ¿Existen verdaderas motivaciones?

A mi juicio existen dos imaginarios colectivos que han permeado la institucionalidad de seguridad pública en el Ecuador y que han servido de

13 No se pretende bajo ningún motivo establecer una relación de causa y efecto. Varias de estas motivaciones planteadas pueden ser al mismo tiempo propiciadoras de reforma en un determinado país o región. Lo que se busca es darles cualitativamente mayor peso a ciertas motivaciones sobre las cuáles se han centrado y girado los procesos de reforma en cada país; aunque esto, repito, no significa desmerecer otros aspectos de la reforma.

contrapesos y restricciones de cambio estructural en la policía en el tema de corrupción, abusos, politización de la policía y crecimiento de la violencia y el crimen. Por un lado, “el Ecuador es una isla de paz”, imaginario muy común y repetido en el Ecuador hasta muy entrados los años 1990 consecuencia de una visión histórica comparativa frente a la violencia vivida en Colombia y Perú producto de sus conflictos políticos y sociales internos; y por otro lado, “el Ecuador no ha tenido dictaduras sino dictablandas” imaginario que hace referencia a que en el período de las dictaduras de los años 1960 y 1970 en Ecuador, no se reportaron grandes escándalos de violencia política y violaciones a los derechos humanos como si los tuvieron algunos países en América Latina, sobre todo en el cono sur.¹⁴

Esto puede ser un factor explicativo al momento de analizar el crecimiento del crimen y la violencia como factor que promueve cambios profundos en la institución policial ya que si bien Ecuador ha presentado incrementos significativos en la tasa de homicidios en los últimos 25 años,¹⁵ el imaginario de la “isla de paz” parece ser la razón principal para que la dimensión política de la violencia y el delito no sea percibidos como un asunto prioritario y trascendental en la agenda pública sino hasta finales de los años 1990¹⁶; época en que se registran incrementos significativos en los delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población), principalmente en Quito y Guayaquil. Prueba de ello es que a partir del año 2000, recién se empieza a tomar acciones aisladas por parte de los gobiernos locales de estas

14 Entiéndase esto como imaginario colectivo y no como verdad absoluta. Esta aclaración la hago debido a que podría haber malas interpretaciones respecto a esta afirmación, ya que el tema de los derechos humanos y violencia política es un tema controversial en la historias de los países, sobre todo cuando se ha vivido una etapa de dictadura. De todos modos, hablar de imaginarios colectivos es un poco difuso y complicado en términos concretos y aún relacionar su incidencia en algún aspecto en la sociedad. Es por esto que voy a hablar en términos supositivos de ahora en adelante.

15 Ver Carrión (2002).

16 A diferencia de países como el Salvador, Brasil, Colombia donde a mediados de los años 80 y principios de los 90 el tema de la criminalidad empieza a ser un asunto trascendental en las agendas públicas debido a la escalada de la violencia cuyo principal indicador se expresa en número de homicidios por cada cien mil habitantes. Muchas ciudades de estos países reportaron tasas superiores a los 100 homicidios por cada cien mil habitantes en esa época.

dos ciudades en materia de seguridad ciudadana, como una forma de hacer frente a esta crisis de seguridad pública experimentada en el país.¹⁷ A esto hay que sumar en el año 2000 la entrada del Plan Colombia, que ha modificado sustancialmente la estructura de presencias en materia de seguridad pública de los ecuatorianos; así como los imaginarios colectivos.¹⁸

En el caso de abusos, violencia policial y corrupción tanto las “dictablandas” (idea de que no hay una fuerte herencia o costumbre histórica de violencia policial en la institución) y de “isla de paz” (idea de poca actividad policial y exposición a la violencia debido la naturaleza pacífica del territorio), también podrían actuar de manera restrictiva al explicar la poca presencia de denuncias sistemáticas que originaría un proceso de reforma. Con respecto a esto, en el año 1997 fue creada bajo ley (desde 1998 tiene carácter institucional) la Defensoría del Pueblo con el objetivo, entre otras cosas, más de defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y observa la calidad de los servicios públicos. Entre los años 2003 hasta la fecha se reportaron 1700 quejas contra la institución policial de 165.000 aproximadamente, que corresponden al 1,03 % del total de quejas recibidas (aquí se incluyen quejas a la Policía Nacional, la Policía Judicial, y la Dirección Nacional de Migración). De este total sólo existen en estos años, 30 quejas por tortura y 20 por inviolabilidad de domicilio y no se reportan quejas por temas de corrupción directamente. Esto nos indica un bajo nivel de denuncias presentadas si establecemos relaciones comparativas con otras instituciones y otro tipo de derechos vulnerados.

Los dos imaginarios podrían ser razón suficiente para explicarnos este bajo nivel de denuncias; sin embargo, esto no explica las causas reales para

17 Tanto en Quito, como en Guayaquil se empieza a tomar acciones para enfrentar la delincuencia y la inseguridad ciudadana en esta época. En Quito se consolida un modelo más institucional del Municipio con la creación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana y posteriormente el Observatorio y la tasa de Seguridad Ciudadana. En Guayaquil se privilegió las acciones emergentes ante la crecida de la ola de violencia e inseguridad en la ciudad como declaratorias de planes de emergencia, dotación de recursos y personal a la policía, contratos con empresas de guardianías privadas, entre otras cosas.

18 Este cambio en la estructura de preferencias puede ser producto de nuevas formas de palpar y ver las amenazas e inseguridad que tradicionalmente estuvieron subordinadas al conflicto limítrofe con el Perú, a un nuevo tipo de amenaza proveniente de las actividades ilegales relacionadas al conflicto colombiano, mucho más afín a temas de seguridad interna y policial.

que esto suceda; es decir, que si estos bajos niveles de denuncias son por motivos reales (ligados al verdadero trabajo policial en la sociedad), o más bien son producto del desinterés o indiferencia ciudadana hacia estos temas producto de imaginarios contruados socialmente. De todas formas, es un poco complicado determinar el factor real de esta tendencia dado la opacidad y poco desarrollado trabajo en cuanto al tema de derechos humanos y trabajo policial en el Ecuador. Prueba de ello es que ningún exceso, previo al retorno a la democracia, ha sido investigado en el Ecuador por parte del estado en los 27 años de democracia. Esto demuestra lo oscuro del tema.

Una pista esclarecedora a este problema parece ser el tema de la corrupción policial. Según la encuesta ENACPOL realizada a nivel nacional en el año 2005, el 72,6% de los encuestados respondieron tener poco y nada de confianza en la Policía Nacional, la cual la convierte en una de las instituciones peor evaluadas en el país conjuntamente con la función judicial. Esta desconfianza parece estar ligada a una falta de credibilidad del trabajo policial debido principalmente al tema de la corrupción. Según la encuesta de victimización realizada en el año 2003 por FLACSO Ecuador, el 44,5% de los encuestados respondió que las actitudes más negativas identificadas en el cuerpo policial eran la corrupción y la recepción de coimas. Estos datos no difieren mucho de la encuesta Latinobarómetro (2004), según la cual, el Ecuador ocupa el cuarto lugar, junto a Brasil, en la lista de países en los que según la encuestados, existe mayor probabilidad de sobornar un policía con un total de 52% de la población.

De esta forma, podemos decir que no existe correspondencia alguna entre los altos niveles de corrupción, según la percepción ciudadana, con los bajos niveles de denuncias presentadas en la Defensoría del Pueblo contra la Policía Nacional. Esto nos conduce a pensar que el tema de la corrupción en Ecuador es percibido como un asunto de poco interés e indiferente para la población, a pesar de que es considerado el factor principal de desprestigio de la policía y un problema real de la cotidianidad ecuatoriana; lo cual nos hace suponer que la verdadera razón para la no denuncia pasa más por imaginarios sociales contruados culturalmente (expresando cierto nivel de aceptación y conformidad ante el problema) que por factores reales. Si aplicamos arbitrariamente esta relación, po-

dríamos inferir que existe este mismo problema en el caso de los abusos y la violencia policial, no tanto en su magnitud como problema cotidiano, sino en las razones para los bajos niveles de denuncias y de una cierta aceptación o resignación ciudadana frente a estos temas. Aquí encaja muy bien la idea de los imaginarios como un factor que explique esta indiferencia ciudadana a la denuncia sistemática.

En conclusión estos imaginarios colectivos podrían ser un buen elemento para comprender este retraso histórico en materia de reforma policial en Ecuador desde el punto de vista de las motivaciones colectivas para el cambio; sin embargo, hace falta mirar más allá de los contextos para entender en detalle las lógicas institucionales de los actores del cambio.

Actores, prácticas e innovaciones

Hasta ahora nos hemos fijado en los contextos y las motivaciones generales que propician una reforma pero no en los actores específicos de la misma; sin embargo, considero que los imaginarios colectivos de la “dictablandas” y la “isla de paz” estarían presentes de manera restrictiva no solamente en las motivaciones o miradas colectivas al problema de los abusos, corrupción o violencia policial sino también en el tipo de respuesta institucional y las innovaciones políticas de cambio.

Según North (1993, citado por Zurbriggen, 2006: 68, 69), las instituciones no pueden ser entendidas como una agregación equitativa de preferencias individuales de los agentes. Las instituciones formales e informales no son creadas para ser eficientes sino para regular, estabilizar y reducir la incertidumbre en provecho propio de los agentes que tienen poder. Levy (1990, citado por Föhling 2004: 231) sostiene que las instituciones reflejan una particular distribución de recursos de poder. Por ello las instituciones cambian cuando la distribución del poder se modifica. En este sentido, si partimos del hecho de que el problema policial en América Latina no nace y muere con la policía misma sino que esta tiene que ver con una compleja red de relaciones entre actores del estado y la sociedad, esta afirmación nos resulta útil para preguntarnos ¿de qué tipo de actores estamos hablando?

Las reformas policiales en América Latina no pueden comprenderse sin los actores o agentes que la propician y asumen un papel protagónico o de liderazgo en el proceso. Estos se pueden clasificar en: externos: cuando el proceso es liderado por agentes externos a la institución policial, el cual puede ser por liderazgo político como en el caso de la Policía de Buenos Aires, injerencia internacional como en el caso de El Salvador y Haití; y algún agente u organización de la sociedad civil; internos: cuando el liderazgo de cambio surge al interior de las fuerzas policiales como en el caso de Colombia y Nicaragua.¹⁹ Ahora bien, si partimos del hecho de que en el Ecuador la institución policial no ha iniciado un proceso de reforma aún, que involucre ciertos mecanismos de rendición de cuentas y controles civiles, hasta el punto que ha permanecido intacta en el tiempo, pese a las múltiples crisis y reformas políticas del estado en general, ¿qué tipo de relación de poder mantienen estos actores potenciales que nos explique o nos de pistas del constreñimiento al cambio?

Al evaluar los estamentos de poder externos a la policía capaz de influir o liderar un proceso de reforma, se hace necesario mirar en primer lugar su relación con el poder político. Este tipo de relación debe ser visto en el marco de ciertas formas históricas de ejercicio del poder como el clientelismo, autoritarismo, corrupción, en un sistema social altamente inequitativo y excluyente como el ecuatoriano. Esta relación con el poder político está marcado por un proceso contradictorio de doble vía: una continua autonomía y descuido por parte de los gobiernos a la institución policial desde su regreso a la democracia; y por otro lado, una politización eventual, pero no por eso no recurrente, del poder policial para fines políticos.

En el primer punto, pese a que la Policía Nacional constitucionalmente está subordinada al Gobierno Central a través del Ministerio de Gobierno y la Subsecretaría de Policía adscrita al mismo, el hecho de

¹⁹ En todo caso, al igual que en las motivaciones, estas no pueden entenderse de forma pura ya que un proceso de reforma policial que se llame ambiciosos no puede tener efectividad sin un trabajo conjunto y de cooperación de estos niveles; caso contrario podría verse truncado como en el caso de Perú, Guatemala y Argentina. Es decir, una reforma policial no se podía lograr sin el apoyo político necesario y una adecuada predisposición de las instituciones policiales para implementar cambios. De todas formas lo que se busca es resaltar cualitativamente el rol protagónico de los actores que han liderado el cambio en América Latina.

dependen orgánicamente de un Ministerio que por su propia naturaleza está más ocupado y preocupado de los aspectos políticos que de la cuestión policial en sí, es una de las causas principales para que la policía se encuentre inercialmente aislada del control y planificación del poder político. A esto se suma la inestabilidad y fragilidad política del Ecuador en estos 27 años de democracia, lo cual ha hecho aún más difícil la posibilidad del control político del trabajo policial debido a la alta rotación de las autoridades políticas²⁰, y debido también a la constante renuencia de las autoridades políticas a involucrarse en temas delicados y con un alto costo político como lo son las reformas profundas al sistema de seguridad pública.

Según Alexis Ponce (vocero oficial de la Asociación Permanente de Derechos Humanos APDH)²¹, este abandono se debió también en parte al menosprecio histórico de la Policía Nacional por parte de las élites ecuatorianas. El personal de la Policía ha estado compuesto principalmente por personas provenientes de las capas populares de la sociedad, especialmente de la región Sierra del Ecuador, lo cual, asociado a una mala imagen de la institución en los años 1980 debido principalmente al problema de la corrupción, condujo a esta institución al estereotipo de la lumpenización.²² Según Jorge Villarroel (ex Comandante General de la Policía 1998-2000)²³ la Policía Nacional nunca formó parte de la planificación del extinto Concejo Nacional de Desarrollo (CONADE), institución símbolo de la modernización del Estado en los años 1970 y vigente en Ecuador hasta el año 1992. Esto puede ser a su vez causa del descuido histórico del Ecuador a la Policía Nacional, pero también efecto de un tipo de prácticas donde la Policía siempre fue considerada hasta práctica-

20 Un ejemplo de ello es que en este periodo democrático pasaron un total de 13 presidentes de los cuales 8 estuvieron presentes en los últimos 11 años; provocando también una alta rotación de Ministros de Gobierno (considerados ministros fusibles), los cuales en el último periodo presidencial llegaron a 7 en un poco más de año y medio. Promedio de un Comandante de la Policía Nacional, tomando en cuenta que por prescripción legal sólo pueden durar 2 años en sus funciones, desde el año 1984 acá, es de un Comandante Nacional de la Policía cada 7 meses. De estos, solamente 2 Comandantes cumplieron su periodo de dos años.

21 Entrevista realizada en Agosto de 2007.

22 Se refiere a la idea de personas de grupos sociales marginados que viven al borde del crimen y el delito.

23 Entrevista realizada en junio de 2007.

mente finales de los años 1990 la última rueda del coche por parte de los gobiernos de turno y la sociedad.

Por otro lado, en cuanto a la politización de la policía, a pesar que como dije anteriormente, puede resultar contradictoria a la idea de autonomía y abandono del poder político al aparato policial, podemos decir que en la práctica son procesos complementarios, si partimos que la idea de abandono y descuido de la policía es producto de una decisión política con lógicas y objetivos concretos. Tal vez el momento donde más se ha evidenciado esta práctica, fue en las caídas de tres presidentes en los últimos 11 años, cuando la policía participó en la labor de contención, disuasión y represión de grupos humanos que protestaron en las calles pidiendo la salida del Presidente de la República. Este acto llegó a su máxima expresión los días, 19, 20 y 21 de Abril de 2005, cuando se removieron tres Comandantes Generales en tres días por parte del Presidente con el objetivo de lograr mantener el control a través de una represión nunca antes vista en el Ecuador por parte de la policía antimotines, que previamente había sido entrenada en Francia meses atrás para estas actividades, y que terminó con varios cuadros de asfixia y un muerto producto de los enfrentamientos.²⁴

En todo caso, la politización de la policía no puede ser evidente solamente en los momentos en que el poder policial es usado para enfrentar opositores a los gobiernos, sino en las lógicas que se persiguen para evadir cambios que posibiliten reformas estructurales al interior de la policía a través de una política responsable y comprometida con la causa democrática. En este sentido, un ejemplo claro de este tipo de prácticas en el Ecuador ha sido al momento de enfrentar los escándalos públicos. No solamente la cantidad de denuncias sistemáticas puede causar una moti-

24 Otro gran momento de politización de la policía fue en el gobierno de León Febres Cordero 1984-1988 cuando la policía antisubversiva, a través de una política claramente definida aniquiló, con relativo éxito, cualquier intento de levantamiento y crecimiento del grupo subversivo Alfaro Vive Carajo. Esta época marcó un hito importante en la historia de la Policía ecuatoriana, no tanto por los abusos y exceso cometido en esta época producto de esta política, donde el caso de los hermanos Restrepo fue el de mayor relevancia, ni tampoco porque marcó un hito importante en el auge de los grupos de los derechos humanos en Ecuador; sino porque constituyó el clímax más evidente de la vigencia del modelo proveniente de la Doctrina de Seguridad Nacional de los años 1970 en la nueva etapa democrática del Ecuador.

vacación o restricción para la reforma policial. Un solo caso pudo desatar una crisis institucional motivando un proceso de reforma o ser la gota que derrame el vaso, como el caso de la violación de una niña al interior de un cuartel o la relación de estas mismas policías con el narcotráfico en Colombia o con la relación de las policías con la industria del secuestro en México.

Según Jorge Villaroel, en Ecuador, el tipo de repuestas institucionales a los escándalos de gran magnitud pública²⁵ han estado encaminadas al establecimiento de comisiones investigadoras que han sido muy poco evaluadas en sus resultados y que han servido más bien como mecanismo apaciguador ante la crisis coyuntural. En 27 años de democracia en Ecuador han existido solamente cuatro comisiones de la verdad para investigar escándalos de abuso y corrupción de la policía, además de una serie de comisiones o informes especiales creados bajo decreto presidencial o ministerial para algún tema coyuntural específico y que no han tenido la incidencia ni el seguimiento para establecer reformas sustanciales al interior de la policía. Muchas de estas comisiones o intentos de las mismas, han estado atravesadas muchas veces por tintes políticos o electorales como un mecanismo de hacer frente o apaciguar al poder político de Febres Cordero, a quien se le acusa de haber cometido la mayor cantidad de excesos policiales en la etapa de su gobierno.²⁶

Este descuido y a la vez politización funcional de la policía ha generado que el tipo de respuestas de los gobiernos de turno al incremento de la inseguridad ciudadana debido al crecimiento de algunos delitos contra la propiedad y las personas en el país a finales de la década de los años 1990 estuviese encaminado a un incremento significativo del aparato represor, sin plantearse la necesidad de un reingeniería institucional de gran calado que posibilitase una racionalización del combate al crimen y la inseguri-

25 Como por ejemplo el caso de la desaparición de los hermanos Restrepo en 1988, el caso Putumayo, el caso FYBECA, el caso del Notario Cabrera, el caso Caranquí fueron verdaderos hechos de trascendencia internacional que causaron gran impacto público y crisis al interior de la policía.

26 Otra forma de apaciguar los escándalos se da a nivel de mandos policiales al momento de definir estrategias para aplacar escándalos. Un ejemplo de ello es la invisibilización de funcionarios policiales comprometidos en escándalos públicos en puestos de poca trascendencia institucional y pública.

dad ciudadana en Ecuador; así como a una democratización y transparencia de sus funciones.²⁷ Esto se hace evidente ya que Ecuador aún, pese a los esfuerzos aislados de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, no dispone aún de una Ley Nacional de Seguridad Ciudadana que garantice la institucionalidad del proceso²⁸; y los planes de modernización de la policía, como el Plan Siglo XIX lanzado en el año 2004, se han quedado a medio camino y en muchos casos en el mero papel ante la imposibilidad de implementación debido, principalmente, y según las autoridades policiales, a la falta de recursos para su ejecución.

Así, a partir del año 2002, el entonces presidente Gustavo Noboa y su ministro Marcelo Merlo implementaron un plan que se proponía incorporar cada año 4.000 nuevos uniformados (hasta llegar a 20.000), quienes tenían que pasar un entrenamiento de seis meses. Además, entregar 1500 vehículos, con el objetivo de no dar tregua a la delincuencia (Diario el Comercio, 2007). “El plan se basó en la norma internacional que señala que tres policías trabajen por cada 1 000 habitantes. Entonces, se proyectó que la Policía tenga 46.000 uniformados hasta el 2007”, dijo el ex jefe policial, Jorge Molina, quien se encargó del plan. En este sentido, se ha duplicado en términos absolutos el número de policías desde el años 2001 y la tasa por cada mil habitantes ha llegado a los niveles propuestos por el plan. Actualmente de los 42.000 miembros de esta institución 6.897 cumplen labores administrativas y alrededor de 32.000 efectivos cumplen tareas operativas. Los restantes se dividen entre civiles (800 aprox.) y alumnos de la institución (alrededor de 2.043). La carga presupuestaria a esta tarea también ha tenido incrementos dramáticos, pasando de 150 millones de dólares en el año 2000 a más de 500 millones presupuestados en el año 2007 (Salazar y Lastra, 2006).

27 A mi juicio esta práctica tiene dos lógicas definidas y no necesariamente excluyentes: Por un lado, se hacía necesario una rápida y fácil respuesta para hacer frente a este problema que por lo general residió en la táctica de combate al crimen y el delito; pero por otro lado, mostrando un reconocimiento tácito del abandono histórico, desconocimiento y falta de compromiso del poder político a los temas de seguridad pública.

28 En el año 2006, el Gobierno de Alfredo Palacios mediante decreto gubernamental, creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana que depende orgánicamente del Ministerio de Gobierno como una respuesta a las grandes presiones provenientes de la ciudad de Guayaquil para tomar acciones que controlen la violencia y el delito; sin embargo, esta subsecretaría no dispone aún los recursos suficientes para liderar un plan de seguridad ciudadana a nivel nacional.

A nivel legislativo quienes potencialmente pueden crear, reformar leyes, así como también cumplir con tareas de fiscalización y control del trabajo policial, el descuido y abandono del trabajo policial ha sido evidente debido entre otras cosas a las lógicas de poder descritas anteriormente y que permean la actividad legislativa, desinterés por implementar cambios que pueden estar justificados por los imaginarios de la sección anterior. De todos modos, no existen proyectos de ley importantes de reforma en los últimos periodos legislativos, salvo el presentado por el diputado Luis Fernando Torres en noviembre de 2006, donde se le pretendió dar estructura orgánica al Consejo Nacional de Policía, previsto en la Constitución, para que supervise, evalúe y controle a la Policía Nacional. Este documento no pasó del primer debate y una de las objeciones principales a la que se enfrentó, residió en que este carecía de consistencia jurídica por no estar clara la relación de dependencia y subordinación de la policía, es decir, si estaba subordinada al Presidente de la República o al Consejo de Policía. Por otro lado, la comparecencia del Comandante Nacional de Policía al plenario del Congreso Nacional y a la Comisión de lo Civil y Penal son eventuales y generalmente éstas se concretan en cuestiones muy puntuales y de poca relevancia en cuestiones de cambios sustanciales.

Esta escasa labor y protagonismo legislativo en establecer reformas estructurales a la policía, ha tenido gran impacto en el rendimiento de la justicia policial, lo cual, puede actuar como un verdadero desincentivo ciudadano para que se amplíe el número de denuncias. El Congreso Nacional aún no ha determinado los mecanismos para cumplir la unidad jurisdiccional; es decir, la transición de la administración de justicia policial, al sistema judicial común dispuesto en la constitución. La grave falencia del sistema policial consiste en la utilización de leyes caducas como la aplicación del sistema inquisitivo, en lugar del sistema procesal penal acusatorio como modelo de investigación penal, mucho más eficiente (Martínez, 2007: 24,25). Esto ha traído consecuencias directas a los rendimientos institucionales. Según Hanashiro y Pontón (2006) la Constitución, la Ley Orgánica de la Policía y el Código Penal son ambiguos en relación al juzgamiento de infracciones comunes cometidas en el ejercicio de las labores profesionales. Gran parte de las denuncias aún son

llevadas a las cortes policiales en parte por la reticencia de la justicia común de hacerse cargo de esos casos, sea por el gran número de casos que maneja de la justicia ordinaria, lo cuál, implica una gran carga de trabajo; o por no querer involucrarse en casos relacionados a una institución tan sensible a controles externos. Esto pone en evidencia lo dicho por el informe de amnistía internacional en el año 2005 alegando un “espíritu de cuerpo” en la sanción y condenas de las violaciones y abusos policiales por parte de los juzgados policiales a pesar de que estos están formados de manera mixta aunque no equitativa por jueces policiales y civiles.²⁹

En América Latina, es fundamental comprender el papel de la cooperación internacional como un actor que ha propiciado o patrocinado los procesos de reformas policiales en diferentes países. A pesar que es un poco complicado hablar de una sola agenda a nivel internacional, puesto que los intereses y prioridades de atención de las diferentes agencias de cooperación y organismos internacionales son muy variados, se puede decir que estas jugaron un protagonismo importante en los procesos de reforma policial en El Salvador, Haití y Guatemala, cuyo principal interés radicaba en el aspecto de la desmilitarización de la policía. En el caso de Colombia, si bien la reforma se inicia bajo una decisión interna a la policía, es clave entender las presiones internacionales por controlar la corrupción policial involucrada con la industria del narcotráfico y que terminó con el despido de 7.000 efectivos policiales.

En el Ecuador, pese a que el tema de la cooperación internacional y la cuestión policial es un asunto que no se ha tratado con mayor profundidad, amplitud y detalle, a breves rasgos se puede decir, que la política antidroga de Estados Unidos y la Unión Europea ejercen una gran determinación en la agendas y prioridades de la policía y la seguridad pública en general por encima de otras. Esto se hace evidente cuando en Ecuador más del 60% de los presos en las cárceles están pagando condena por algún delito relacionado al narcotráfico y por otro lado, el rendimiento institucional de la Fiscalía del Ecuador nos diga que mientras los delitos

²⁹ La Ley Orgánica de la Función Judicial prevé que la Corte Nacional de Justicia Policial, así mismo como las Cortes Distritales Policiales, estén compuestas por tres oficiales generales o superiores en servicio pasivo y dos doctores en jurisprudencia o abogados civiles.

por estupefacientes apenas alcanzan el 0,66 % del total de denuncias, las sentencias por este mismo delito alcanzan un 26,62 % del total de sentencias (Simon, 2006). En este sentido, a pesar de que no existe una cuantificación exacta sobre los montos de esta cooperación, gran parte de este gasto (84% y 73% en el 2003 y 2004 respectivamente)³⁰ fue destinado a la actividad policial especialmente en labores destinadas a la reducción de la oferta. Esto ha generado que la policía antidroga se convierta en una de las facciones de élite mejor preparadas y tecnificadas al interior de la policía³¹ marcando una diferencia con otras áreas de la institución.

De este modo, es evidente que la agenda internacional ha estado mayormente interesada en ejercer liderazgo o patrocinio en ciertas áreas puntuales, especialmente focalizada en cuestiones reactivas y operativas de la policía; y no en generar capacidades institucionales para crear un proceso de reforma y control democrático del accionar policial en general. Sin embargo, este tipo de prácticas no es un asunto nuevo. Durante los años 1980 en el gobierno de León Febres Cordero fue pública la preparación y asesoramiento que tuvo la Policía Nacional por parte de la policía israelí en la lucha antisuversiva. En los años 1990 fue la policía española y francesa quienes capacitaron a la policía ecuatoriana en la lucha antimotines. Paradójicamente, junto con la policía antinarcóticos, son las facciones más eficaces y exitosas de la policía en esta era democrática.

Por otro lado, en cuanto a actores civiles o extragubernamentales que lideren un proceso de reforma, se puede decir que es un tema controversial en Ecuador, ya que si bien han tenido presencia (sobre todo organizaciones de derechos humanos) en las comisiones de la verdad o investigativa creadas por el poder político sobre excesos o abusos policiales, la ausencia de reformas profundas es una señal más que evidente de una ritualización de la participación del poder civil para fines políticos definidos. De todos modos, la ausencia del desarrollo de mecanismos técnicos (tales como observatorios, veedurías) para la evaluación del trabajo policial en Ecuador de largo alcance y no coyuntural, se muestra en ciernes. Prueba de ello es que Ecuador no ha desarrollado aún instrumento de

monitoreo y control de la violencia policial en las calles. No se dispone de manera abierta y transparente de información y peor de indicadores sobre la letalidad ciudadana durante acciones policiales, como si los disponen otros países de América Latina como Brasil en el caso del Estado de Sao Paulo y Argentina. Esto en parte puede entenderse debido a las restricciones institucionales propias de la policía a transparentar información, ya que ellos en última instancia terminan siendo juez y parte de la propia justicia policial³², pero por otro lado se explica en el poco interés que suscitan los temas de seguridad pública en el Ecuador.

Esto también es evidente en la academia, donde Ecuador mantiene un déficit con respecto a otros países de la región en materia de producción sobre temas de reforma policial, hasta el punto de ser un tema relegado al olvido. En este sentido, gran parte del interés ha sido captado por los aspectos del nuevo rol militar y policial en el manejo de la seguridad interna relacionada al conflicto colombiano en la frontera norte y no en aspectos concretos sobre reforma policial. Por otro lado, en las postrimerías de la nueva Asamblea Constitucional, no se observan aún propuestas claras de los candidatos para una reforma integral al sistema de seguridad pública en Ecuador.

Por último, parece ser que por el lado policial en Ecuador se han dado los pasos más avanzados en materia de modernización de los servicios y de sus funciones, pese a que su estructura orgánica y su relación con el poder político y civil ha permanecido intacta. Esto no tanto debido a un liderazgo protagónico de la policía sino propio de la inercia misma del desgaste institucional y político provocado por la crisis de la seguridad pública en Ecuador. A partir del año 2003 la Policía Nacional, por iniciativa propia y como una respuesta a la presencia de las brigadas barriales que en un momento fueron propiciadas por ellos mismos, creó el Programa de Policía Comunitaria como un plan que buscaba mejorar la aceptación y el servicio policial a la ciudadanía. Para la realización de este proyecto la policía recibió apoyo y asesoramiento de la policía española y

30 Para ver más: (Torres, 2006)

31

32 En un sistema de justicia policial donde todavía opera un sistema oral inquisitivo, es necesario el informe policial para las denuncias por abusos y excesos policiales. A esto se suma la ausencia del poder coercitivo de la Defensoría.

se han realizado convenios con la sociedad civil y universidades para establecer procesos de capacitación al personal; sin embargo, a cuatro años de su implementación es muy poco lo que se puede decir respecto a este programa, pues no existe aún una evaluación profunda sobre su impacto en la ciudadanía ni en el interior de la policía. Es decir, no se sabe a ciencia cierta si la Policía Comunitaria se puede constituir en un instrumento que desde abajo vaya sentando las bases para un cambio en las relaciones policía/comunidad que es hacia adonde apunta todo proceso de reforma policial en el mundo. A breves rasgos, uno de los principales problemas que afecta a este programa es la alta rotación de personal, una vieja práctica de la institución policial.³³ Esto no permite lograr la búsqueda familiarización de la comunidad con la policía ni ejercer y legitimar el liderazgo policial del que tanto se habla en estos planes. Por otro lado, también se habla de una ausencia completa de recursos tanto para la operatividad de la policía, comunitaria (gasolina, equipos) como para inversión en bienes de capital (retenes, cuarteles) que le permita mejor sus condiciones de vida.

En el año 2004 se realizó el plan estratégico de modernización para el siglo XXI con la participación de varios actores de la sociedad civil en Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato. Según Carlos Calahorrano (ex Comandante General de la Policía Nacional)³⁴, este plan marcó un hito en la historia policial y un quiebre con el sistema anterior ya que se evidenció la predisposición y apertura policial a compartir criterios y generar vínculos con la sociedad civil en la planificación de sus actividades. Sin embargo, se debe reconocer que si bien es importante este avance, no es suficiente para un cambio de modelo, ya que este fue más un proceso construido de arriba hacia abajo que de abajo hacia arriba. Por otro lado, esta planificación generó ciertas mejoras sustanciales al interior de la policía como la desconcentración de cuarteles, la creación de unidades de vigilancia en prácticamente todas las ciudades del país; aunque una de sus limitantes principales, según la policía, ha sido la permanente falta de

33 Mucha de esta rotación se debe a los niveles de corrupción registrados al interior de la policía para, a través de coimas, comprar pases y reubicación del personal. A esto se suma que el personal de policía comunitaria no se siente a gusto en su mayoría en esas labores, lo que en última instancia eleva aún más el nivel de rotación.

34 Entrevista realizada en el mes de julio de 2007).

recursos para su ejecución y la concreción de muchas actividades. Esto demuestra una vez más la vigencia del modelo anterior, ya que hasta ahora no se ha pensado en la posibilidad de una reingeniería institucional profunda que optimice los recursos utilizados.

Con la llegada de Rafael Correa al poder en Enero de 2007, una luz parece encenderse con respecto al tema de la reforma policial en Ecuador. En febrero de este año se creó la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, la cual está conformada por cuatro ex generales en servicio pasivo, y cuatro personas de distintas instancias de la sociedad civil con el objetivo de asesorar y marcar las líneas directrices para una futura modernización policial en Ecuador. Tras algunas sesiones se han redactado hasta el momento tres documentos donde se establecen planes emergentes para mejorar la actividad policial sin mejoras legales, (poniendo énfasis en la participación ciudadana y la policía comunitaria), un documento donde se propone reformas constitucionales para ser tomadas en cuenta en la próxima Asamblea Constitucional, y reformas al sistema de capacitación policial para una desmilitarización y desconcentración de la policía; sin embargo, no se puede decir ni evaluar algo que todavía no se ha puesto en práctica y que está sólo en papel. De todas formas, se muestra en cierta medida un cambio de actitud de los actores políticos e institucionales respecto a los temas policiales aunque aquí se le llame modernización y no reforma.

Conclusiones

Las prácticas de una policía democrática con altos niveles de responsabilidad en el respeto a los derechos humanos no deben ser vistas como antagónicas a la eficacia y eficiencia en el control al crimen y el delito, sobre todo en países en transición democrática con una fuerte herencia de policías autoritarias. Las mejores policías del mundo son las que se enmarcan dentro de una línea donde sus prácticas van apegadas a los lineamientos del estado de derecho y un alto profesionalismo. Esto debe ser visto como un ideal a donde toda policía debe apuntar; sin embargo, esto solo se logrará con un correcto compromiso institucional y ciudadano en la vigilancia y fiscalización de la policía.

Las reformas no sólo buscan cambios en los sistemas jurídicos, sino también en las prácticas de los actores. Estas incluso pueden cambiar antes que el marco institucional formal. Esto nos da la idea de que la reforma policial (entendida como una nueva relación policía / comunidad) es un proceso y que no nace y muere con reformas legales u orgánicas solamente. Por otro lado, encontramos casos donde se ha dado reformas legales y se han mantenido ciertas prácticas. La teoría neoinstitucional (entendida como instituciones formales e informales) creemos que es un buen elemento teórico y metodológico, que nos permite analizar los diferentes ritmos históricos del cambio social, analizando el comportamiento de las instituciones y sus relaciones con la sociedad en general, en determinados espacios o lugares.

En Ecuador, creemos que tanto el marco legal, como ciertas prácticas apegadas a ciertos contextos específicos son restrictivos al cambio. Esto ha generado que el Ecuador mantenga un retraso histórico en materia de seguridad pública.

Muchas de las razones dadas en este artículo para explicar la restricción al cambio de la policía pueden ser arbitrios conceptuales que carecen de consistencia y comprobación científica, como en el caso de los imaginarios; sin embargo, hemos preferido prescindir de lo científico para enfocarnos en atributos funcionales que nos expliquen la restricción al cambio, desde una visión comparativa. Las relaciones de poder de los actores que pueden liderar un proceso de cambio no nos dicen mucho comparativamente con los otros países latinoamericanos antes de la reforma e incluso después de la misma. Algunas de estas pistas pueden ser incluso tautológicas al momento de buscar variables dependientes e independientes, ya que los comportamientos de estos actores son más o menos parecidos en distintos contextos. Por ejemplo, un poder político poco comprometido con la cuestión policial, una sociedad civil que clama por mayores espacios que por lo general son poco abiertos en toda América Latina, y una policía enfocada o anquilosada en mantener viejas prácticas, entre otras cosas. A pesar de ello nos hemos concentrado en describir las relaciones de poder que se dan en el Ecuador con respecto a la policía para encontrar ciertos elementos o atributos valiosos que nos expliquen el retraso pese a que somos conscientes de esta limitante. En otras palabras

preguntarse el ¿por qué no hay reforma? puede ser fácilmente contestado: porque los actores no cambian; ¿y por qué los actores no cambian?: porque no hay reformas. Es difícil establecer en un análisis como una explicación causa efecto, pero si hacemos una suma de estos factores restrictivos analizados en este artículo, encontraremos una buena aclaración y pistas para explicar ese retraso histórico.

Tal parece que actualmente las condiciones están dadas en Ecuador para que se den cambios importantes en la policía como parte integral de los cambios al sistema de seguridad pública que ya se inició en el año 2000 con el proceso de reforma judicial y la creación del Ministerio Público. Sin embargo, el desafío pendiente del actual gobierno y de la Comisión modernizadora es entender que no se puede hablar de una modernización de la policía sin establecer cambios profundos en la estructura policial; es decir, para modernizar hay que reformar.

Bibliografía

- Almond, Gabriel A., Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt (1993) "Crisis elección y cambio" en: *Zona Abierta*, No 63/64, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pg 45-71.
- Asamblea Nacional Constituyente (1998) Constitución *Política de la República del Ecuador*, Decreto Legislativo No. 000. RO.
- Carrión, Fernando M (2004) "La inseguridad ciudadana en la comunidad andina", en *ICONOS*, No. 18, Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Congreso Nacional del Ecuador (1998) *Ley Orgánica de la Policía Nacional*, Registro Oficial 368-VII-98, Quito.
- Corporación Latinobarómetro (2004) *Un informe-resumen latinobarómetro 2004 una década de mediciones*, Santiago de Chile, www.latinobarometro.org
- Cheves, Raúl Marcelo (2003) "El modelo policial hegemónica en América Latina", *Gobernanza y Seguridad Sostenible*, www.iigov.org/ss/article.drt?edi=180823&art=180829

- Dammert, Lucía y John Bailey (2005a) (coordinadores). *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- _____ (2005b) “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, No 1, pp 133-152 www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf
- Diario el Comercio (12 de Julio de 2007) *Los problemas de fondo de la policía siguen pendientes*, Quito.
- Föhrrig, Alberto y Julia Palomares (2004) “Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires” en Hugo Fruhling y Azun Candina (editores) *Participación ciudadana y reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el desarrollo (CED).
- Fruhling, Hugo (2004) “Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿Cuál es su impacto?”, en Hugo Fruhling y Azun Candina (editores), *Participación ciudadana y reforma a la Policía en América del Sur*. Santiago: Centro de Estudios para el desarrollo (CED).
- Fruhling, Hugo (2005) “La reforma de la policía y el proceso de democratización” en Hugo Fruhling y Joseph S. Tulchin, (editores). *Crimen y Violencia en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Colombia.
- Hanashiro, Olaya (2006) “Policing democracy” capítulo de la tesis, *The regional dimension in promoting human rights and the rule of law in the new democracy: case in Ecuador and Poland*, Mimeo.
- Hanashiro, Olaya y Daniel Pontón (2006) “Elementos para una reforma policial en Ecuador”, en *Boletín Ciudad Segura*, No 4, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-8.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1993) “El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política” en *Zona Abierta*, No 63/64, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pg 1-43.
- Martínez, Ramiro (2007) “¿Deben ser los policías iguales ante la ley? el fuero policial” en *Revista Enlace Policía-Sociedad*, No 10, Escuela de Estado Mayor de la Policía Nacional del Ecuador, Quito, pg 22-25.

- Neild, Rachel (1999) “De la Seguridad Nacional a la Seguridad Ciudadana”, Derechos y Democracia, www.ichrdd.ca/espanol/comm-doc/publications/neild/segurCiudadE.html
- _____ (2000) “Controles externos policiales”, en Wola *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington D.C, Ciudad de Guatemala, San Salvador, www.wola.org/media/Security%20Policy/pub_security_themesdebates_4externalcontrols_sp.pdf
- _____ (2002) *Sosteniendo la Reforma: “policía democrática en América Latina”*, WOLA, www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Policia%20democratica%20en%20Centroamerica.pdf
- North, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea.
- Rico, José María y Laura Chinchilla (2006) *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*, Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra (2006) “El presupuesto de la seguridad” en *Boletín Ciudad Segura*, No 5, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-8.
- Simon, Farith (2006) “Administración de Justicia y Seguridad Ciudadana: la ley del más débil”, en *Boletín Ciudad Segura*, No 6, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-8.
- Sozzo, Máximo (2007) *¿En el nombre de la democracia? Exploraciones en torno a los procesos de reforma policial en la Argentina*, Universidad del Litoral, Mimeo.
- Torres, Andreina (2006) “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias y contradicciones” en *Boletín Ciudad Segura*, No 11, Quito: FLACSO Sede Ecuador, pg 4-9.
- Weird, Margaret y Theda Skocpol (1993) “La estructura del Estado: una respuesta <<Keynesiana>> a la Gran Depresión”, en *Zona Abierta*, No 63/64, Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pg 73-153.
- WOLA (2000) *Temas y debates en la reforma de la seguridad pública: una guía para la sociedad civil*, Washington D.C, Ciudad de Guatemala, San Salvador. www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=391&Itemid=2

Zurbriggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica al estudio de las políticas públicas” en *Revista de Ciencia Política*, Volumen 26/ No 1, pg 67-83, www.scielo.cl/pdf/revcipol/v26n1/art04.pdf

**Cooperación, Integración
y Seguridad Regional**

Instituciones y cooperación subregional del Cono Sur frente a amenazas transnacionales. Una comparación con la experiencia en Haití

Elsa Llenderrozas*

Introducción

Que las instituciones internacionales tienen una importancia creciente en las relaciones entre los Estados y que éstos persiguen cada vez más sus intereses por medio de la participación en aquellas, son preceptos aceptados por amplios sectores académicos. De igual modo, se sostiene que el poder ya no se define únicamente en términos militares o económicos sino también mediante la capacidad de hacer valer en el exterior la influencia política y cultural (Tulchin y Espach, 2004). Para los países latinoamericanos, que tienen poco poder en sentido “realista”, la participación en las instituciones internacionales difunde el poder, proporciona un espacio para la negociación y permite aumentar su influencia en el proceso de construcción de valores y reglas internacionales. Según Tulchin y Espach, una perspectiva institucionalista es más apropiada para evaluar el comportamiento internacional de los países latinoamericanos porque en un sistema cada vez más institucionalizado, la influencia internacional de una nación se encuentra parcialmente determinada por la naturaleza y la extensión de su implicación en ése contexto. La influencia de muchos países medianos, desproporcionada si se toma en cuenta su “poder duro” (militar y económico), es el resultado de la legitimidad que se han ganado por medio de la participación activa e incluso el lide-

* Universidad de Buenos Aires.

razgo en diversas instituciones e iniciativas internacionales, “poder blando” (Nye, 1991).

En los casos de nuestro interés, Argentina, Brasil y Chile han demostrado un firme compromiso político frente a la crisis en Haití, encabezando una intervención sudamericana bajo el mandato de Naciones Unidas. Pero también aspiran a alcanzar mayor reconocimiento y legitimidad internacional, que dependerá, en parte, de los resultados obtenidos en la misión. Precisamente, para garantizar el éxito decidieron cooperar de manera más activa en mecanismos multilaterales *ad hoc* creados por ellos mismos. Pero al mismo tiempo, ellos también tienen una agenda subregional compleja, con diversas amenazas transnacionales a su seguridad, entre ellas el terrorismo, para la cual existen mecanismos más formales e institucionalizados de cooperación, que por el contrario muestran un menor dinamismo. En este trabajo, se intentará comparar los esquemas de cooperación que existen para el caso de Haití, con los mecanismos que funcionan para temas transnacionales como el terrorismo. Se buscará explicar a qué nivel institucional opera esa cooperación, qué papel tienen las instituciones internacionales y qué limitaciones encuentran para su desarrollo. Finalmente se elaborarán algunas conclusiones en base al análisis comparado.

Los espacios de cooperación en torno a la misión en Haití

En el 2004, los sucesos en Haití generaron preocupación en la comunidad internacional, y en particular en los países latinoamericanos, que rápidamente se comprometieron frente a los problemas políticos, sociales y económicos que aquejaban a ese país. Desde el principio, la situación en Haití y la organización de la misión de paz (MINUSTAH) intensificaron la comunicación entre los presidentes del Cono Sur. Al momento del derrumbe político haitiano, hubo consultas entre los mandatarios de Argentina, Brasil y Chile, con el objetivo de coordinar una respuesta a la crisis. Los contactos se agilizaron también a nivel ministerial, entre los cancilleres y los ministros de defensa. Incluso existió una reunión en Buenos Aires en la que participaron los ministros de defensa de Argentina,

Brasil y Chile (mayo de 2004), donde se intercambió información sobre la situación haitiana y se analizaron detalles de la futura participación conjunta. Previamente, tanto el Ministro de Defensa de Argentina, José Pampuro, como la Ministra de Defensa de Chile, Michelle Bachelet, habían concurrido a Brasilia para efectuar reuniones bilaterales que trataron el tema Haití. Al poco tiempo que se desplegaron las tropas en MINUSTAH, los ministros de defensa del MERCOSUR realizaron un viaje conjunto a Puerto Príncipe en julio de 2004, con la ausencia del Ministro de Defensa de Argentina, quien decidió postergar su viaje hasta que el contingente argentino estuviera desplegado en el terreno. Casi dos años después, en mayo de 2006, también viajó a Puerto Príncipe una misión conjunta de viceministros de Argentina, Brasil y Chile para ayudar a la nueva administración haitiana en algunas áreas específicas.

Desde que comenzó MINUSTAH, los tres países coordinan posiciones sobre Haití de forma más institucionalizada y en distintos planos. En un plano multilateral, sus cancilleres participan del llamado CORE GROUP, junto con sus pares de EEUU, Francia y Canadá. Este mecanismo funciona mediante la representación del más alto nivel político, dada por los ministros de relaciones exteriores de esos países. A su vez, forman parte de otra instancia denominada “Grupo de Amigos de Haití” donde participan la Secretaría de Estado de Estados Unidos, el canciller de Canadá, el Secretario General de OEA, los cancilleres de Perú, Argentina, Brasil, Chile y el representante civil de la Misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití.

En el plano regional, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay establecieron en mayo de 2005 un mecanismo denominado “2x4 sobre Haití”. Este grupo estaba integrado por los vicescancilleres y viceministros de defensa de los cuatro países y el objetivo era reunir de manera periódica a representantes de alto nivel político de los países latinoamericanos con mayor presencia en Haití, para coordinar conjuntamente sus actividades y lograr así una mayor efectividad en sus trabajos en ese país. La iniciativa buscaba ser el marco para que las representaciones diplomáticas en Haití, cancillerías y ministerios de Defensa, actúen coordinada y conjuntamente no sólo en ese país, sino también ante los foros multilaterales y regionales en donde se aborde la problemática haitiana. Con posterioridad se sumaron

a esta iniciativa los respectivos representantes de Ecuador, Guatemala y Perú, constituyendo el grupo “2x7 sobre Haití”. Más recientemente, en abril de 2007, el mecanismo se amplió incluyendo a Paraguay y Bolivia, transformándose así en el grupo “2x9 sobre Haití”. En algunas ocasiones este grupo se ha reunido también con el secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Haití.

A nivel trilateral, funciona también un mecanismo denominado “ABC sobre Haití” que vincula a los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, donde participan distintas agencias gubernamentales –además de las cancillerías y los ministerios de defensa– que tratan sobre el caso haitiano, cuya composición es más amplia y heterogénea. En el plano bilateral, Argentina y Brasil también llevan a cabo procesos de consultas mutuas a través de reuniones entre los Vicecancilleres y Viceministros de Defensa para evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en el “Acuerdo de Brasilia” (2005). En materia de Defensa, se tratan aspectos de la cooperación bilateral y de los mecanismos de consulta y coordinación, donde se analiza entre otros temas, la participación de ambos países en MINUSTAH.

Esta enumeración de mecanismos demuestra la jerarquía política y el alto nivel de los funcionarios comprometidos en la coordinación de la misión en Haití, así como el proceso dinámico de cooperación que esto generó. Pero es quizás en el plano militar donde se produjeron avances más importantes en los esfuerzos integrativos. Los ministerios de defensa de la Argentina y de Chile avanzaron en la creación de una Dirección Política Binacional y en la organización del Estado Mayor Combinado, que sirve de paraguas para el funcionamiento de una fuerza binacional para misiones de paz, primera experiencia de este tipo en la región. Así quedó establecido en un acuerdo de diciembre de 2005 como corolario de largas negociaciones entre ambos países, que se habían iniciado en agosto de ese año en Santiago de Chile. A partir de este acuerdo quedó oficializada la creación de la primera fuerza de paz chileno-argentina, la fuerza combinada Cruz del Sur, integrada por militares de ambos países y que tendrá como objetivo colaborar con la ONU en las misiones de paz que tiene desplegadas en el mundo. La intención de ambos gobiernos es

que la nueva fuerza debute en la misión en Haití, donde hoy las tropas argentinas y chilenas actúan por separado.

De manera que la misión en Haití generó, como se ha visto, nuevos espacios de coordinación entre las más altas esferas políticas de decisión. Además de la cooperación en el plano militar y logístico que existe en el cumplimiento de las tareas en la zona de operaciones, surgieron otras instancias y mecanismos más institucionales para la evaluación y coordinación política no sólo entre Argentina, Brasil y Chile, sino también con otros países de la región.

La cooperación institucional en la lucha contra el terrorismo: evolución y resultados

La cuestión del terrorismo comenzó a instalarse en la agenda subregional por el impulso del gobierno argentino, luego de los atentados contra la Embajada de Israel (1992) y la sede de la AMIA (1994) y por la preocupación del gobierno norteamericano. En 1995, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Paraguay y Uruguay participaron de la Reunión de Consulta sobre Cooperación para Prevenir y Eliminar el Terrorismo Internacional, realizada en Buenos Aires. Allí se expresó preocupación por las manifestaciones de terrorismo internacional en el continente americano (los dos atentados en Buenos Aires y el World Trade Center en Nueva York) y se acordó cooperar para el intercambio de información sobre organizaciones terroristas; fortalecer las legislaciones nacionales sobre el tema y promover acuerdos bilaterales y subregionales en materia policial y de inteligencia (Llenderrozas y Bartolomé, 2002).

En abril de 1996 se realizó en Lima la Conferencia especializada sobre terrorismo de la OEA; para entonces la Triple Frontera de Argentina, Brasil y Paraguay, ya era considerada una zona caliente asociada a problemas de inseguridad de toda índole, entre ellos la sospecha de actividades de grupos terroristas. Por ese motivo en mayo de ese año, los tres países firmaron el Acuerdo Operativo sobre Triple Frontera, que instauró un Comando Tripartito con sede rotativa en las tres localidades (Ciudad del Este-Puerto Iguazú y Foz de Iguazú). En noviembre de ese año, se acor-

dó crear una base común de datos sobre personas y vehículos y poner en funcionamiento un sistema de intercambio de informaciones para garantizar la autenticidad de la documentación (Sistema Integrado de Información de Seguridad). También se propuso la constitución de unidades de coordinación entre las Fuerzas Policiales y de Seguridad en 13 pasos fronterizos entre Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay. Sin embargo, la iniciativa más destacada se tomó poco tiempo después, en diciembre de 1996, cuando se creó la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, (RMI) lo que constituye hasta hoy la instancia de más alta jerarquía política que trata los asuntos de terrorismo en el ámbito subregional. Esta se creó para darle un soporte político a los mecanismos previos de cooperación en seguridad en el MERCOSUR y principalmente, en la Triple Frontera. Durante la Segunda Reunión de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur, Bolivia y Chile (noviembre 1997) se acordó procurar una legislación uniforme que tipifique y permita sancionar los delitos que más afectan a los países del MERCOSUR, entre los que se incluyó el terrorismo.

En julio de 1998 se aprobó el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional (MERCOSUR, Chile y Bolivia) que constituye la primera versión de los distintos acuerdos que se fueron aprobando posteriormente con algunas modificatorias. En ese plan inicial el terrorismo todavía era tratado junto con el narcotráfico como subtema dentro de la amenaza Crimen Organizado. Posteriormente, en diciembre de 1999, se aprobó el “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional,” que sustituyó al anterior. En este acuerdo el terrorismo ya adopta status propio y es separado del crimen organizado. Al mismo tiempo se aprobó crear el Foro especializado de intercambio de información sobre terrorismo y crimen organizado en el ámbito de la RMI del MERCOSUR con representantes de los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los Estados Parte y asociados. También se decidió que esos Organismos Especializados elaboren informes bimestrales; que respondan a un sistema de consulta para agilizar los requerimientos de antecedentes relacionados con el terrorismo y coordinar procedimientos para una rápida colaboración ante situaciones reales de riesgo terrorista. El Foro mencionado se reuniría regularmente cada seis meses.

Pero sin duda el tema del terrorismo adquirió mayor relevancia y jerarquía dentro de la agenda subregional con de los atentados del 11 de septiembre del 2001. A los pocos días, se realizó una reunión extraordinaria de la RMI en Montevideo donde se decidió crear un Grupo de Trabajo Permanente para evaluar acciones conjuntas contra el terrorismo y mejorar el Plan de Seguridad Regional aprobado en 1999. Posteriormente se perfeccionó el foro existente, mediante el Acuerdo aprobado el 5/7/02, específico para el “ámbito terrorismo”, que creó un Foro especializado de intercambio y análisis de información sobre terrorismo, que funciona mediante reuniones regulares entre funcionarios de nivel político y nivel técnico de Organismos Especializados y/o de Inteligencia de los estados parte y asociados. Este foro especializado pasó a estar constituido por el Grupo de Trabajo Permanente sobre Terrorismo (GTP), con dependencia directa de la RMI, que se ocupa de la implementación de acciones operativas y de coordinación. A su vez, del GTP pasan a depender todos los grupos operacionales ya existentes (Comando Tripartito y Unidades de Coordinación Conjunta). También se crea el Grupo de Trabajo Especializado (GTE) para asistir al Grupo de Trabajo Permanente (GTP) en actividades de inteligencia y operaciones combinadas.

Desde 1998 a la fecha se han suscrito distintas versiones de aquel acuerdo inicial de seguridad. En la reunión del MERCOSUR ampliado que se realizó en Córdoba, en julio de 2006, se aprobó la última versión que incluye nuevos miembros. Es el Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela que sustituyó a los últimos aprobados en el 2004. Este acuerdo que aún no está vigente, sigue los lineamientos de los anteriores en cuanto a la cooperación en el intercambio de información y a la realización de actividades operativas coordinadas.

Como se mencionó, en el marco de la RMI, funcionan entonces el GTP y el GTE sobre terrorismo, realizando intercambio de inteligencia sobre organizaciones terroristas o de personas sospechadas de serlo. Dichos trabajos se vienen desarrollando ininterrumpidamente desde el año 2002, y participan todos los servicios de inteligencia, fuerzas de seguridad y policiales de la región. Desde el mismo foro, se está trabajando en la

implementación del SISME, interconectando las bases de datos existentes entre los organismos de seguridad del bloque. Además, en la Triple Frontera continúa funcionando el Comando Tripartito y también lo hacen las Unidades de Coordinación Conjunta.

La otra instancia importante que funciona desde diciembre de 2002 es el denominado Mecanismo 3+1, que trata sobre la seguridad general de la Triple Frontera. Allí encabezan las respectivas delegaciones la Representación Especial para Asuntos de Terrorismo y Delitos Conexos de la Cancillería Argentina, la Coordinadora General de Lucha contra la Delincuencia Transnacional (COCIT) de la Cancillería de Brasil, la Dirección de Temas Especiales de Paraguay y la Oficina Contraterrorismo de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos. Este mecanismo se reúne una vez al año y funciona en base al consenso sobre el diagnóstico y la definición de pautas de cooperación. Un paso importante ha sido el anuncio hecho en 2006 sobre la creación de un Centro Regional de Inteligencia, integrado por agentes de inteligencia de Argentina, Brasil y Paraguay, con sede en Foz do Iguazú. Este era uno de los compromisos asumidos en las negociaciones con Estados Unidos, como respuesta a las necesidades de seguridad en esa zona.

Como puede observarse, desde 1995 el terrorismo fue tratado en el marco más general de la agenda de seguridad de los tres países, y sólo ha obtenido un espacio como ámbito específico a partir del año 2002, en cierto modo como consecuencia del ascenso de este tópico en la agenda global. La cooperación en la lucha contra el terrorismo se desarrolla desde entonces en dos carriles diferentes: uno político y otro operativo. El primero, se realiza bajo un mecanismo amplio de cooperación en seguridad, el de las RMI, siendo esta la instancia de más alto nivel político (con jerarquía de ministros o autoridades equivalentes) que involucra a Argentina, Brasil y Chile. Es decir, que en el MERCOSUR ampliado, el principal espacio político para tratar el terrorismo es la RMI. El otro esquema que involucra a Argentina y Brasil, pero no a Chile, y que tiene alto impacto para el tratamiento del terrorismo es el mecanismo 3+1, si bien en este caso no se trata de funcionarios con rango de ministros pero sí de representantes especiales con competencia específica sobre el tema. En ambos esquemas, sin embargo, el terrorismo no es el único tema de agenda sino

que es parte de una agenda más amplia de seguridad. Por otro lado, los únicos mecanismos específicos abocados al tema del terrorismo son el GTP y el GTE, que tienen representantes políticos de menor jerarquía y funcionarios técnicos de los organismos especiales.

En cuanto al carril operacional, la actuación policial es más ágil aunque todavía hay reducida cooperación en el intercambio de información. El sistema funciona, pero la información que circula es muy opaca. Entre otras razones, esto se debe a que en algunos países, como Argentina, el canal de información inter-agencias es aún muy disfuncional, debido más a recelos políticos que a incapacidades técnicas. Sin embargo, la participación en el esquema de cooperación no es simplemente formal ya que el sistema parece responder frente a requerimientos específicos. Del carril operativo se destaca entonces el funcionamiento de un mecanismo de reacción o de alerta temprana, que activa rápidamente el intercambio de información frente a una alerta específica de riesgo terrorista.

Como rasgo general, podría señalarse que aunque la preocupación por el terrorismo ha estado presente desde mediados de los años noventa y se ha traducido en acuerdos de cooperación de larga data, existe en muchos aspectos una amplia distancia entre esos acuerdos y su puesta en práctica. Algunos ni siquiera son ratificados por los estados, con lo cual no entran en vigor y no comprometen a las partes en su cumplimiento. Otros han sido ratificados, pero el proceso de armonización de los sistemas de información es todavía muy lento, y en algunos casos no puede superar el obstáculo de la falta de recursos. Por otra parte, la aprobación del último Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional (Mercosur, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) indica un interés mayor por ampliar o extender a más miembros, que por profundizar o mejorar la calidad de la cooperación. El hecho que todavía no haya entrado en vigor, y que todos los acuerdos anteriores hayan sido derogados, genera un vacío jurídico, aunque esto ya sea característico del funcionamiento del MERCOSUR como bloque regional.

¿Por qué Haití generó tanta cooperación? ¿Cuáles son los obstáculos para la cooperación contra el terrorismo? Consideraciones finales

La misión en Haití ha sido significativa para los tres países por diversas razones. Chile envió el contingente más numeroso que haya comprometido en una misión de paz hasta el presente y encabezó la autoridad política de la misión. Brasil desplegó la mayor fuerza militar desde su participación en la Segunda Guerra mundial y ejerce el comando militar de MINUSTAH. Para Argentina el contingente en Haití es el más importante desde el despliegue que realizó en Kosovo en 1992, y compromete por sí solo la mitad del presupuesto anual asignado para todas las operaciones de paz (Follietti, 2005). La decisión de participar en Haití se comprende dentro de una perspectiva más amplia de compromiso latinoamericano con la contribución en las operaciones de paz y esta tendencia tiene en el caso de la misión de MINUSTAH un punto de inflexión. Además, no obstante las diferencias y matices que pueden visualizarse, la participación en misiones de paz es una política de estado para los tres países. Pero Chile y Argentina han demostrado una postura más decidida en apoyo de esfuerzos integrativos en torno a la participación en misiones de paz.

También existen fundamentos jurídicos internacionales comunes, básicamente los referidos al compromiso con la paz y seguridad internacionales y al cumplimiento de las resoluciones de la ONU. En el caso particular de Haití hubo también motivaciones políticas particulares que condujeron a la decisión de participar. En los tres países se privilegió el principio de solidaridad y el compromiso con la reconstrucción estatal y la gobernabilidad. Pero además de ello, Chile buscó por un lado, realizar un gesto político favorable hacia Estados Unidos y por otro, revertir la tendencia al aislamiento de América Latina en su política exterior, que ha sido blanco de fuertes críticas en el plano interno. Tanto Chile como Brasil estuvieron condicionados porque al momento de tomarse la decisión sobre la operación de paz en Haití, ambos eran miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Eso dejaba poco margen político para excusarse de asumir la responsabilidad de actuar. Además, Brasil tenía motivaciones referidas a sus propias pretensiones de ocupar un asiento permanente en ese órgano. Si Brasil se negaba a participar, la decisión podía ser

un golpe fatal a sus aspiraciones. Adicionalmente, Brasil también se vio condicionado por Estados Unidos, Francia y el propio Secretario General de la ONU, quienes le solicitaron no sólo que participara activamente sino también que ejerciera el comando militar de la misión. De modo que Brasil no quiso deslindar sus obligaciones frente a los sucesos en Haití, ni tampoco desairar a las grandes potencias. A su vez, esta misión era una oportunidad para legitimar su liderazgo regional, un objetivo acorde con la nueva orientación política del gobierno de Lula.

En el caso de Argentina, también se utilizó la decisión de ir a Haití como un gesto político conciliatorio hacia Estados Unidos, pero la postura oficial procuró destacar la motivación regional, es decir, la posibilidad de instrumentar una decisión de política externa concertada entre países del MERCOSUR, de manera de fortalecer el bloque regional y profundizar los lazos asociativos. Además, Argentina estuvo condicionada por el protagonismo y el liderazgo que Brasil y Chile asumieron en la misión, de modo que tenía poco margen para negarse a participar, a menos que decidiera quedar aislada de la respuesta regional. En consecuencia, los tres países tenían razones de prestigio y de legitimidad internacional para comprometerse en una misión difícil como la de Haití. Los costos de no comprometerse eran altos pero también lo era el riesgo del fracaso y la cooperación surgió como un medio para reducir ese riesgo y para minimizar los costos generales de la misión. La propia naturaleza de MINUSTAH hizo de la cooperación un medio imprescindible. La urgencia frente al fenómeno de colapso del estado, la diversidad de los actores internacionales involucrados en la misión y el marco institucional consolidado por la ONU, obligaban a crear modelos de gestión de la crisis y mecanismos de consultas del más alto nivel político entre los gobiernos.

Con respecto al terrorismo, existen muchos puntos convergentes en el tratamiento que estos países le dan a esta amenaza transnacional. Para ellos se trata de un fenómeno de carácter delictivo, que debe enfrentarse dentro de la perspectiva de la aplicación de la Ley. Es interpretado bajo la conceptualización de crimen, evitando reubicarlo dentro del marco de la seguridad militar –lo que implicaría el involucramiento de las fuerzas armadas– y preservando el tema bajo la competencia y jurisdicción de las fuerzas policiales y de seguridad. Esto es parte de lo que podríamos llamar

una cultura común en la región, una epistemología común entre Argentina, Brasil y Chile y que permite que haya concertación política en ámbitos multilaterales. De modo que esto crea un núcleo de convergencias que favorece los consensos y la cooperación. Sin embargo, todavía existen divergencias en términos de percepciones de amenaza de los gobiernos, alentadas en parte por el desinterés y la percepción nula en la opinión pública. Actualmente, los tres países tienen miradas diferentes sobre el alcance y el riesgo concreto de una amenaza terrorista, y esto tiene efectos en términos de *timing* y de voluntad política para la cooperación. En los tres casos, el terrorismo sigue teniendo una baja prioridad en la agenda pública de seguridad, superado por otros fenómenos de crimen organizado, aunque para Argentina, aún existe una obligación política frente a las demandas internas de seguridad –particularmente de la comunidad judía argentina– y el imperativo de evitar un tercer atentado terrorista. Sería necesaria entonces una mayor convergencia en términos de percepciones de amenaza y un análisis común que tome en consideración las vulnerabilidades y los riesgos de la región (Llenderrozas y Bartolomé, 2002).

No obstante estas divergencias, Brasil ha comenzado a mostrar algunos indicios de cambio, al reformular los lineamientos de su política de defensa e incorporar al terrorismo internacional como una de sus principales amenazas, avanzando en la legislación que tipifica a los actos terroristas con el propósito de fortalecer los recursos para enfrentarlos. Esto nos conduce a otro obstáculo importante que deberá superarse en el futuro, que es la falta de armonización entre los instrumentos legales con los que cuentan estos países. Según la amenaza en cuestión y el país que tomemos en consideración, la legislación vigente amplía o restringe el espectro de las estrategias disponibles. La decisión de Brasil de preparar a sus fuerzas armadas para enfrentar al terrorismo, se contrapone con la prohibición legal que se impuso en Argentina con la reglamentación de la ley de defensa. El hecho que Chile tenga básicamente una sola fuerza de seguridad, y que Argentina y Brasil posean distintos organismos competentes en diversos ámbitos, también plantea un obstáculo para agilizar la coordinación entre ellos. Y aunque los acuerdos de cooperación en materia de seguridad son un avance significativo, los obstáculos políticos,

materiales y presupuestarios para su ejecución, fijan límites difíciles de superar en el corto plazo. Los gobiernos deberían ratificar los acuerdos y dar pasos sostenidos hacia su ejecución práctica.

Desde el punto de vista institucional el marco de más jerarquía y autoridad política para la cooperación es el de las Reuniones de Ministros del Interior RMI del MERCOSUR y asociados. Bajo su órbita funciona el resto de los mecanismos operativos y de consultas referidos a la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, el terrorismo es parte de una agenda más amplia de seguridad regional, que alcanzó cierta especificidad a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Como se intentó demostrar, la gestión de la crisis en Haití generó un proceso de cooperación más dinámico y de más jerarquía que el que viene desarrollándose frente al terrorismo en el ámbito regional. Uno de los principales medios para superar las deficiencias en la prevención del terrorismo es jerarquizar esta amenaza y priorizarla dentro de la agenda política de la región. Ello requiere que se eleve también el nivel político de las autoridades responsables, que mejore el proceso de decisión, que agilice el intercambio de información y que a su vez obligue a mejorar la calidad de la misma. Finalmente, desde el punto de vista operativo, más allá de las deficiencias en los recursos materiales –equipamiento y tecnologías disponibles–, está pendiente una mejora en la coordinación entre los organismos de inteligencias y las fuerzas policiales. Como se dijo, parte de esa deficiencia refleja los propios problemas internos que tienen estos países en cuanto a la cooperación inter-institucional, donde la información indispensable para la prevención de la amenaza terrorista suele quedar fragmentada en distintas agencias. Nuevamente se impone un mayor control de parte de las autoridades políticas y la voluntad necesaria para poner en funcionamiento todos aquellos acuerdos pendientes.

La experiencia exitosa de cooperación política sobre Haití, deja en evidencia el estancamiento visible en el campo de la cooperación regional frente al terrorismo. Los mecanismos *ad hoc* que se crearon funcionan fuera de las instituciones internacionales existentes (como el Grupo Río, OEA) y tampoco necesitaron de la creación de acuerdos o de estructuras formales de mayor institucionalización, pero representan un importante precedente para la cooperación política regional. Tienen como objetivo

favorecer la coordinación entre los países integrantes de una misión de paz establecida por la ONU, una institución internacional a la que le reconocen legitimidad. A diferencia de ello, los mecanismos de cooperación frente al terrorismo, son estructuras mucho más formales e institucionalizadas, creados a través de acuerdos internacionales, que carecen de percepciones comunes, de voluntad política y de la aplicación de los recursos necesarios. La falta de compromiso de los estados con el funcionamiento de estas instituciones regionales erosiona su propia legitimidad internacional. La decisión de ampliar el número de países dentro del acuerdo de cooperación en materia de seguridad, en lugar de profundizar sus mecanismos y ponerlos en funcionamiento, no crea mejores expectativas hacia el avance del proceso. Finalmente, no habrá políticas efectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo si no se reducen las propias vulnerabilidades y debilidades institucionales de cada país en la región.

Como se sabe, las instituciones multilaterales necesitan que sus miembros tengan voluntad de participar en ellas y destinen recursos necesarios para cumplir con actividades conjuntas a escala regional o global. Para obtener legitimidad internacional no basta la adhesión retórica a valores y objetivos de la comunidad internacional. Es necesario comprometerse tanto en el plano global como en las cuestiones regionales e incluso en el plano interno del propio país (Tulchin y Espach, 2004). Estos países del Cono Sur buscan más reconocimiento, influencia y legitimidad participando en las misiones de la ONU, pero deslegitiman sus propias instituciones regionales, al no poner en funcionamiento los acuerdos suscritos. Finalmente, parecen no tener en cuenta que las instituciones tienen una importancia creciente, que una mayor legitimidad se traduce en poder, y que sólo mediante ese poder que emana de una participación internacional responsable, sus intereses tendrán mayor espacio en el sistema internacional (Tulchin y Espach, 2004).

Bibliografía

- Corach, Carlos y Baizán, Mario (2002) *La respuesta argentina frente al terrorismo*. Buenos Aires: Editorial FUPOMI.
- Di Nocera García, Enzo y Benavente Cresta, Ricardo (2005). “Construyendo Capacidades para América Latina y el Caribe: Las Operaciones de Mantenimiento de Paz y el caso Haití.” *Security and Defense Studies Review* 5 (1), p.1-28.
- Diniz, Eugenio(2005) “O Brasil e a MINUSTAH.” *Security and Defense Studies Review*, 5 (1), p.1-19.
- Follietti, Gilda, (2005) “La participación argentina en Haití: el papel del Congreso,” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), p.35-56.
- Hirst, Mónica (2007) La intervención sudamericana en Haití. *FRIDE Comentario*. Abril: 1-16. www.fride.org (consultado 26/08/2007).
- Llenderozas, Elsa (2006) “Argentina, Brasil y Chile en la reconstrucción de Haití: intereses y motivaciones de la participación conjunta”, trabajo preparado para ser presentado en el XXV Congreso Internacional de Latin American Studies Association (LASA) San Juan, Puerto Rico, 15 – 18 de Marzo.
- Llenderozas, Elsa y Bartolomé, Mariano (2002) “La Triple Frontera desde la perspectiva argentina: principal foco terrorista en el cono sur americano.” Trabajo presentado en el Research and Education in Defense and Security Studies Seminar (REDES 2002) *Defense and Security Challenges in the 21st Century: Continuity or Change?*, organizado por el Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, CHDS, Brasilia, 7-10 de agosto.
- Micha, Luciana (2005) “Una visión integrada de la participación argentina en MINUSTAH,” *Security and Defense Studies Review*, 5 (1):1-21.
- Nye, Joseph (1991). *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. New York: Basic Books.
- Péndola Brondi, Marcelo (2005) “Chile y las Operaciones de Paz: de la participación individual a Haití,” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19, (1), p. 73-84.
- Tulchin, Joseph y Espach, Ralph (2004). *América Latina en el nuevo sistema internacional*. Barcelona: Edicions Bellaterra.

La seguridad: una prioridad en la agenda de las Américas

Ana Marcela Mungaray Lagarda*

“... si bien la seguridad es un tema central en la agenda de las Américas, es necesario reconocer la amplitud de la problemática, con temas como terrorismo, narcotráfico y en general crimen organizado”
(Dammert & Bailey:2005)

La agenda de las Américas bien puede entenderse como un espacio social que permite el diálogo entre los países, y que tiene como atributo central ordenar y jerarquizar las prioridades de los gobiernos que se reconocen en el ámbito de la región, en este caso de Norteamérica, a la luz del tratado de libre comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. Sin duda hay tensiones en la región que influyen de manera decisiva en la comprensión de este espacio y que pueden presentarse como retos para salvaguardar los intereses de la región.

Puede verse esta agenda como un lugar común de tensiones de largo alcance a la luz de las fusiones entre lo local y lo global; asimismo puede inscribirse en algunas perspectivas históricas como parte de un contexto de lucha de conquistas y desigualdades, de intereses sociales, políticos, económicos que ponen de manifiesto una expresión profunda de los desequilibrios entre lo micro y lo macro, entre lo público y lo privado, los fines y los medios.

* Universidad Autónoma de Baja California, México.

Esto nos lleva a un punto de encuentro sobre el potencial de la agenda de las Américas; esto es, una visión de estrategias para establecer las preguntas pertinentes sobre los temas más apremiantes en los contextos contemporáneos, y que eventualmente confluyen en los temas de seguridad.

La seguridad en el sentido amplio, sitúa problemáticas hacia el interior de los países, y se organiza a partir de una red de acuerdos que hacen posible las negociaciones entre los intereses de la región; así planteada presenta un iceberg, donde afloran intereses nacionales, realidades culturales, formas de convivencia y grandes flujos económicos y políticos, que van transformándose en intereses y realidades de gran discrepancia si consideramos los referentes conceptuales para la comprensión e implicación de acuerdo a las realidades de cada país.

El concepto de seguridad va dando pie a una serie de preocupaciones sobre el hombre en su entorno de convivencia "... si bien la seguridad es un tema central en la agenda de las Américas, es necesario reconocer la amplitud de la problemática, con temas como terrorismo, narcotráfico y en general crimen organizado" (Dammert & Bailey: 2005) esta cita, como signábamos en el epígrafe, es un punto que nos conecta a la dinámica vertiginosa en que se reconfigura un concepto asociado a la diversificación de las violencias sociales.

Es posible presentar así, un espacio de profundas diferencias no sólo en la jerarquización de los conceptos prioritarios para la región, sino entre los países que definen la agenda de estas Américas integradas y divididas, entre tensiones y paradojas.

El problema a que nos lleva esta reflexión es sobre cómo encontrar los vértices del desafío regional; cómo abordar la comprensión del tema de seguridad pública con su implicación en los entornos humanos, al identificar niveles y prioridades desiguales [respecto a cada país] que se van combinando [entre los países] basados en una asociación de conceptos teóricos que encuentran una amplia gama de referencias empíricas con las cuales no necesariamente se hace contacto.

En este tenor plantearemos este ensayo, y como una reflexión respetuosa de los planteamientos previos que se ven nutridos desde distintas disciplinas, el objetivo de la reflexión que es identificar estos vértices

como conexiones que permiten el diálogo sobre seguridad pública, considerándose por así decirlo como un entramado de tres puntos:

- La "Agenda de las Américas" entendida como un espacio social de interrelación y diálogo circunscrito al Tratado de Libre Comercio entre México – Estados Unidos y Canadá.
- Lo que puede considerarse un interés epistemológico sobre los contenidos y referentes de la seguridad, de acuerdo a implicaciones con la violencia, crimen organizado, terrorismo y narcotráfico y los referentes empíricos sobre los que se nutren.
- Las dimensiones sociales de los países, que a su vez impactan en la noción de políticas públicas para la región a partir del Tratado de Libre Comercio.

Una hipótesis interesante es dibujar escenarios ante las grandes diferencias sociales, políticas y económicas entre los países, quienes al hablar de seguridad enfrentan un serio problema de ambigüedad sobre los conceptos y el alcance de los términos de los acuerdos, por sus implicaciones empíricas.

Así los problemas del sentido teórico de los análisis regionales y el alcance práctico de los acuerdos, por definición y alcance epistemológico presentan los temas de la seguridad como un asunto de carácter complejo y universal.

A partir de estas ideas es posible analizar los acuerdos para la seguridad en sus distintos niveles frente a las realidades sociales que migran de un sentido a otro, marcando profundas diferencias en la concepción de los efectos colaterales, esto es: la cultura de la paz, el fomento de la tolerancia entre los países y el impacto de las negociaciones en el conocimiento adecuado para las transformaciones del mundo *glocal* (Matelart, 2003) en que vivimos.

El contexto y la discusión

Bajo la noción de arqueología es posible identificar una interesante colección de relatos sobre las manifestaciones de violencia extrema desde las sociedades primitivas; destaca entre estas narrativas, de acuerdo a Clastres (2004) que se reproducen no para analizar sus manifestaciones y alcances gnoseológicos sobre potenciales de poder y dominio, sino para pulir el anecdotario sobre el horror que inspira a las sociedades, y sufragar de esta manera la necesidad del control extremo, reduciendo por ende al máximo su expresión en las sociedades.

Por decirlo de alguna manera, la administración del miedo y el cuidado histórico de las narrativas de la desgracia, nos permite poner a consideración una manifestación humana de gran arraigo y de alto impacto entre las sociedades, esto es la expresión de la violencia como un dominio extremo, las pugnas por el señorío económico y el control social, bajo estrategias de negociación desde muy diversos planos. Al narrar la historia de la humanidad, es frecuente situar como grandes referentes la identificación de las guerras que se han librado entre los pueblos; nuestra pretensión no construye tan largo alcance.

Entre esta asociación entre violencia y la necesidad de la seguridad, hay un tránsito interesante, es decir la razón social que media entre los pueblos y los gobiernos con el fin de afianzar un equilibrio entre los liderazgos políticos y la cohesión social.

En este sentido los tránsitos intermedios encuentran cierta idea sobre

...la multiplicidad de las unidades sociopolíticas y la violencia, [que] no se puede comprender a menos que se revierta el orden habitual en que son presentados...la guerra no es efecto de la fragmentación social, sino que la fragmentación es efecto de la guerra (Clastres, 2004; 42).

En este sentido, los tránsitos que organizan la visión histórica pueden apuntarse a la necesidad de incluir reflexiones combinando jerarquías entre los elementos presentes, y con esto damos cuenta no sólo de la polisemia (Balibar, 2005) implicada en los conceptos, y en las representacio-

nes sociales de ellos mismos, sino de la diversidad de terminologías para describir un fenómeno de inconcebibles alcances sociales, construyendo algunas representaciones sociales (Moraña, 2002) básicas contenidas en la historia de las relaciones humanas.

Entre los planos de mayor formalidad histórica, o por construir el puente hacia la visión contemporánea de las Américas, donde la violencia ha rebasado las representaciones y los límites de la racionalidad aplicada a la contención del miedo y a la consiguiente erradicación de las amenazas percibidas por la ciudadanía, puede citarse como un lugar común, la creciente agudización de las tensiones en la región de América Latina a partir de los años 1960 (Moraña, 2002; Dammet & Bailey, 2005; Bobeá, 2003).

Estas tensiones se han ido agudizando paulatinamente a la par de crisis profundas en los sistemas políticos y económicos; de esta manera podemos citar como los cambios estructurales en los países de América Latina coinciden a menudo con la proliferación de la inseguridad social asociada a la violencia en todas sus manifestaciones y a la organización de redes complejas del crimen organizado.

En este generalizado clima de deterioro en la región de América Latina, llama la atención la América de contrastes apuntalado por el peculiar comportamiento de Estados Unidos "...donde la criminalidad alcanzó niveles muy altos en los años 1990 y después descendieron a lo largo de la década... Lamentablemente la sensación de bienestar por la reducción del crimen se perdió abruptamente por los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001" (Dammert, 2005). En este análisis incide Curzio (Curzio, 2002) para señalar la fisuras de un sistema que se reconoce incapaz de garantizar la seguridad para su sociedad.

Una de las ideas principales que redundan en la procuración de la seguridad es la diversidad de concepciones de la violencia entre los países involucrados; en todos los casos confluye como señala Benjamín (1999) en el énfasis de la importancia de las repercusiones que todo acto de violencia tiene sobre la esfera de las relaciones morales. Con lo que se sugiere una relación interesante entre las manifestaciones extremas de la violencia, del terror, y la consecuente merma de la cohesión social en torno a las políticas públicas.

En esta idea puede concentrarse la necesidad de reflexionar sobre las manifestaciones de la violencia y las consecuentes directrices hacia una seguridad como la base inherente del Estado moderno y de toda organización social.

Algunos puntos que podemos destacar, se ven referidos a una estrategia para presentar ideas que construyan los mencionados vértices para el diálogo; señalamos el énfasis que hemos llevado en torno a la seguridad como un término amplio, inespecífico que oscila entre la seguridad pública desde donde se da cuenta de las implicaciones sobre la seguridad de las personas y la protección de la propiedad frente a amenazas externas e internas; en contraste podemos notar la trascendencia de la comprensión sobre la seguridad nacional, que se centra en la protección del estado o las instituciones estatales de amenazas externas. Hay un tránsito terminológico que nota desde la seguridad ciudadana (Bobeá, 2003), integral y humana.

Estas anotaciones destacan entre la amplia proliferación de términos que nos indican diferencias sobre la naturaleza compleja de la seguridad y el grado en que puede atender sus implicaciones.

La “Agenda de las Américas”

Como hemos mencionado esta figura es una metáfora que ordena y jerarquiza, los temas de seguridad, en torno a espacios de interacción, de civilidad y cohesión social.

Así entendida se dibuja como un espacio social de acuerdo y diálogo circunscrito para nuestros intereses en la reflexión el Tratado de Libre Comercio entre México-Estados Unidos y Canadá.

El Tratado de Libre Comercio (NAFTA por sus siglas en inglés) es el producto de una serie de acuerdos entre México, Estados Unidos y Canadá, que desde 1994, ha sustentado una serie de estrategias comerciales entre la región.

De acuerdo a Roy (2005) estos acuerdos requieren no sólo la profundización de las prioridades de la agenda, sino la liberación de las inversiones para alcanzar el nivel de integración adecuada.

En este contexto los propósitos del Tratado de Libre Comercio se centran en promover el intercambio comercial así como los flujos de inversión, incidiendo de alguna manera en el incremento del nivel de bienestar económico entre los países.

Es obvio que por estos acuerdos es posible desencadenar algunos escenarios donde la seguridad es el sustento en que el bienestar de la población y el flujo de inversiones permitan incidir en la mejoría en las condiciones de vida, aun cuando este flujo represente un ideal de difícil concreción.

El sentido de paradoja que se presenta en esta relación, se sintetiza en torno al desarrollo de las relaciones entre los países, como una razón que potencia el desarrollo de la calidad de vida y por ende en la seguridad pública y viceversa, el desarrollo de la seguridad pública hace posible que el intercambio entre los países encuentre certezas y continuidad en las relaciones.

Unos datos sensibles que nos permiten observar algunos puntos de encuentro y desencuentro entre estas realidades, podemos encontrarlos en el Informe sobre el Desarrollo Humano que de manera regular se actualiza para permitir el comparativo entre los países (PNUD, 2005).

Índice del Desarrollo Humano, 2005							
Clasificación según el IDH	Valor del IDH	Esperanza de vida al nacer	Tasa bruta combinada de matrícula, primaria secundaria y terciaria	PIB per capita En US	Índice de esperanza	Índice de educación	Índice del PIB
5. Canadá	0.949	80	94	30,667	0.92	0.99	0.96
10. EU	0.944	77.4	93	37,562	0.87	0.97	0.99
53. México	0.814	75.1	75	9,168	0.83	0.85	0.75

Fuente: PNUD, 2005

En este breve pero ilustre comparativo podemos apuntar algunos contrastes interesantes entre los países convocados (TLC), notando el orden de su respectivo desarrollo y el potencial de combinaciones posibles para los asuntos de orden y jerarquización de la agenda sobre seguridad.

Un interés epistemológico

Para abundar sobre los contenidos y referentes del tema de seguridad, y la potencial construcción de una agenda de intereses y acuerdos para la cooperación y el desarrollo de la región, se puede reflexionar un poco sobre la vigencia de los paradigmas científicos que tienden a estructurar las discusiones en torno a constructos y significados compartidos por un interés común (Kuhn, 2004). En este tenor, una condición ineludible para que se cuestionen o afiancen los paradigmas como cuerpos organizados, es a partir del reconocimiento de una crisis y la consecuente reorganización para resolverla.

Muchas de las insuficiencias para asumir acuerdos transnacionales (Chabat, 2003) se asientan desde este punto de vista en la polisemia que construyen los referentes. Como hemos mencionado, los temas de seguridad se asumen a partir de la problematización de algunas implicaciones afortunadas o desafortunadas sobre la violencia y las tipologías (Mungaray, 2006) emergentes que permiten de alguna manera el acceso a las dimensiones del fenómeno, identificando eventos y categorías cotidianas que nos permiten acceder a las periferias de la seguridad a partir del crimen organizado, del terrorismo y del narcotráfico, asumiendo las complejidades de los referentes empíricos sobre los que se nutren.

El caudal de insumos para problematizar las dimensiones de la violencia y la consecuente agenda de seguridad puede sugerirse de nueva cuenta en las estadísticas mundiales del PNDU (2005), que construye un capítulo donde se aproxima a este tópico con la estrategia de refugiados y armamentos, así como de estadísticas sobre víctimas de la delincuencia para ilustrar el punto sobre... la protección de la seguridad personal... En este sentido se agrega una nueva dimensión desde lo nacional, lo público y lo personal como una cadena de convenciones que nos permiten dimensionar la discrepancia en los referentes empíricos, la calidad en la construcción del dato y las posibilidades o no de comparativos adecuados a las realidades transnacionales.

Así, detallemos algunas aportaciones sobre este asunto de acuerdo al programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.

Víctimas de la delincuencia, 1999							
Referencia a nación	año	Delincuencia total	Delitos contra la propiedad	Robos	Agresiones sexuales	agresiones	Soborno corrupción
Canadá	1999	23.8	10.4	0.9	0.8	2.3	0.4
EU	1999	21.1	10.0	0.6	0.4	1.2	0.2
México	Sin referencia en esta fuente						
Fuente: PNUD, 2005							

Llama la atención, el caso de la ausencia de México en estos comparativos mundiales, señalando la distancia entre la calidad de la fuente, y la dimensión de complejidad de las realidades involucradas.

...la subordinación y desestructuración de los grupos puede redundar en respuestas contradictorias por parte de los grupos dominados, que por una parte tienden a salvaguardar sus peculiaridades ... y por el otro extreman la internalización de los sistemas de vida y cultura propia del grupo [dominante] Bifani, 2004: 69).

Con esta cita es posible enfatizar de alguna manera cómo las realidades que guardan mayor distancia suelen ser los patrones que dominan la jerarquización de los asuntos bajo diferentes niveles de relevancia en los acontecimientos sociales para las agendas de seguridad social.

Las dimensiones sociales de las desigualdades

Uno de los ejemplos clásicos de tensión entre los grupos sociales es el enfrentamiento que se da entre los grupos que presentan profundas desigualdades socioeconómicas.

Las dimensiones sociales de las desigualdades entre los países, impactan a su vez en la noción de políticas públicas para la región a partir del Tratado de Libre Comercio.

Si bien esto parece una relación obvia, el análisis y control de las diferencias se vuelve un tema de seguridad nacional por el potencial desesta-

bilizador de la inclusión de un país a un acuerdo que presenta evidentes desventajas.

Esta forma de construir acuerdos a partir del control de las diferencias, debería guardar siguiendo a Castoriadis (Castoriadis, 2002) la centralidad en la dimensión humana como parte del reconocimiento del impresionante mundo de problemas relacionados con la existencia social y por ende, con una noción de mayor profundidad sobre la seguridad social, pública e individual.

La comprensión de la dimensión social atiende una serie de tópicos que tienden a articularse desde lo complejo, dando pie a una serie de debates derivados de la noción de pertinencia respecto a la intervención del Estado en los temas de seguridad nacional y por ende como regulador de la seguridad pública. Este planteamiento lo encontramos en Curzio (Curzio, 2002), quien abre el debate al plano histórico, interrogando sobre el equilibrio adecuado entre seguridad en el sentido amplio y la libertad de los ciudadanos.

Por otra parte, la presentación social del tema de seguridad nos lleva en ciclos dinámicos a nuevas paradojas (Bobeá, 2003), nuevas implicaciones y por ende a equilibrios y desequilibrios en la agenda de seguridad entre los países convocados por el Tratado de Libre Comercio (TLC), que al fin de todos los procesos rudos y finos de concertación, deberá ser el espacio donde se construya el diálogo, donde se salvaguarden las individualidades, la soberanía y la promesa de intercambios comerciales y de inversión que mejorarán las condiciones de vida de la región.

A manera de reflexiones finales

La procuración de una hipótesis es regularmente una forma de trabajo interesante, que nos lleva a dibujar y desdibujar alternadamente los escenarios en que podemos imaginar la confluencia de las grandes diferencias sociales, políticas y económicas entre los países.

Hablar de seguridad nacional, pública, individual, nos enfrenta a un serio problema de ambigüedad sobre los conceptos y a revisar el alcance de los términos de los acuerdos, por sus implicaciones empíricas.

De esta manera nos encontramos en un concierto donde destacan distintas implicaciones de seguridad:

México insistiendo sobre lo inmediato del patrimonio y la vida, sobre los acuerdos migratorios que salvaguarden a las comunidades migrantes por sus profundas implicaciones nacionales.

Estados Unidos, señalando una línea de jerarquización sobre la(s) amenaza(s) del terrorismo y la consecuente problemática derivada de la agudización de la segmentación social.

Canadá puede imaginarse enfatizando la salvaguarda de las políticas que hacen posible sostener los indicadores del desarrollo humano en niveles de extremo bienestar para la población, promoviendo en este sentido el intercambio de servicios y mano de obra “selecta” para los procesos de alta calificación social, por lo que la noción de seguridad, es un planteamiento de potenciales de escenarios que sólo se configuran por eventos aislados en la representación social.

En el contexto de las negociaciones de interdependencia entre los países, entre los acuerdos de comercio, sobresale la configuración de fronteras que parten de las geografías para conformar retos en la convivencia. Qué tipo de éxito podemos esperar de estos intercambios desiguales, qué justicia, democracia y ciudadanía transita entre las sociedades de la región donde el distintivo que enfatiza los acuerdos es la regulación del miedo.

Como perspectivas, puede construirse una serie de ideas, derivadas de este ensayo, que se repiten incesantemente al permitirnos destacar cómo es imposible enlazarlas en un contexto regional, sin notar el imperante dominio de las profundas diferencias. Al analizar los acuerdos que identificamos en la mesa de negociaciones, la insistencia mediática para debatir en los excesos de falta de control social, la convivencia entre los países a partir de una noción de seguridad amplia nos invita a enfrentar las diferencias como retos para el desarrollo de las condiciones que hagan posible el diálogo, dejando a un lado las cuentas alegres sobre los intercambios que agudizan la diferencias y que fragmentan cada vez las realidades sociales entre los países.

Wallerstein nos invita a trabajar en el sentido y la actualidad de la ciencia, en este caso la tentativa de explicación científica está en la mira; esto nos lleva a identificar lo que él llama las incertidumbres del saber.

La seguridad es un mar de incertidumbres que no están configuradas, estamos frente a la construcción de sistemas del saber aproximados y no deterministas, la incertidumbre se nos presenta como una “herramienta heurística útil para analizar las alternativas históricas que nos ofrece el presente que vivimos” (Wallerstein 2005; 12). En este sentido el cúmulo de temas y referentes empíricos que analizamos ponen a prueba la capacidad de interpretación que podemos desarrollar sobre las dinámicas del mundo social, y que tiendan efectivamente a un mundo mejor.

El tema de la agenda de las Américas nos lleva a una nueva tensión, no en el sentido histórico, sino en el sentido de la crisis contemporánea por los límites y los tránsitos entre las zonas fronterizas. Esta agenda derivada de los efectos de la migración en la región de las Américas, empieza a sintetizar fuertemente los vértices de las profundas tensiones en la región que oscila entre muchos centros y el desarrollo social, entre la promesa de atención a las desigualdades y la inversión en arsenales de guerra, incidiendo cada vez más en la agudización de la pobreza en la región.

Las migraciones ilustran más de una metáfora en la diáspora del acuerdo de la seguridad regional que fluctúa de un sentido a otro, marcando profundas diferencias en la concepción de los planteamientos de los acuerdos colaterales, esto es: la cultura de la paz, el fomento de la tolerancia entre los países y el impacto de las negociaciones en el conocimiento adecuado del mundo en que vivimos, que como mencionábamos en las primeras líneas, representaban ya una serie de tensiones que resolver, no sólo como agendas locales para asuntos entre los países, sino como agendas del mundo, que implican impactos compartidos, estrategias de sobrevivencia, de dominio, de negociación etcétera.

Una de las grandes reflexiones derivadas de este ejercicio es como a partir de estas ideas es posible analizar los acuerdos para la convivencia de la seguridad en sus distintos niveles y las realidades sociales que migran de un sentido a otro, marcando profundas diferencias en la concepción de los acuerdos básicos para la cultura de la paz, esto es la tolerancia y el conocimiento adecuado del mundo *glocal* en que vivimos.

Salvaguardar los potenciales del futuro que competen a los intereses del flujo del mercado en mayor medida y en menor razón aún cuando no en menor importancia, al flujo de mano de obra que construyen valores cos-

mopolitas sobre los intereses transnacionales, sin duda requiere de estrategias creativas que cuiden el equilibrio humanista frente a los excesos del mercado y a la desprotección extrema de la vida de las sociedades humanas.

Bibliografía

- Balibar, E. (2005) *Violencias, identidades y civilidad*. Barcelona: Gedisa.
- Benjamín, W. (1999) *Para una crítica de la violencia*. Barcelona: Taurus.
- Bifani-Richard, P. (2004) *Violencia, individuo y espacio vital*, México: Universidad de la ciudad de México.
- Bobeá, L. (2003) *Entre el crimen y el castigo*. Venezuela: Flacso.
- Castiruadis, Cornelius (2002) *Ciudadanos sin brújula*. México: Coyoacán.
- Clastres, P. (2004) *Arqueología de la violencia: la guerra en las sociedades primitivas*, México: FCE.
- Curzio, L. (2002) “Democracia y seguridad” en: Rosas, M.C., *Cuando el destino nos alcance*. México: UNAM.
- Chabat, Jorge (2003) *Crimen transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. México: Plaza y Janés.
- Dammert, L. & Bailey (2005) *Seguridad y reforma policial en las Américas*, México: Siglo XXI.
- Devalle, S. (Comp.) (2000) *Poder y cultura de la violencia*. México: Colmex.
- Entelman, R. (2005) *Teoría de conflictos*. Barcelona: Gedisa.
- Mattelart, A. (2003) *La comunicación mundo*. México: Siglo XXI.
- Moraña, M. (2002) *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Pittsburg: IILI.
- Mungaray, Marcela. (2006) “Reflexiones sobre una epistemología de la violencia”. En: Campillo, Claudia y J.G. Zuñiga, Coords. (2006) *La violencia social en México y sus manifestaciones*. México: UANL.
- Pozas, R. (2006) *Los nudos del tiempo*. México: Siglo XXI.
- Roy, J. et al. (2005) *La Unión Europea y la integración regional*. Buenos Aires: Eduntref.
- Vargas, Germán (2003). *Tratado de epistemología*. Bogotá: San Pablo.
- Wallerstein, I. (2005) *Las incertidumbres del saber*. Barcelona: Gedisa.

Este Libro se terminó de
imprimir en julio de 2008
en la imprenta Crearimagen.
Quito, Ecuador



La Guerra Fría creó una niqueísta de las amenazas. El relato discursivo de la década de 1970, sin embargo, con el fin del bloque soviético y el apogeo de la globalización, la seguridad se transformó en una cuestión multifacética y de especial complejidad.



En América Latina este panorama ampliado de la seguridad es un tópicus de reciente estudio en las Ciencias Sociales. Temas como la migración, el nuevo uso de las fronteras, el narcotráfico, la inseguridad urbana, la cooperación internacional en materia de desastres naturales y el recurrente asunto del terrorismo (muy extraño y distante para los latinoamericanos), aparecen como las nuevas amenazas para los estados. A los tradicionales estudios sobre Fuerzas Armadas y los desafíos a la soberanía nacional se suman novedosos ejes de observación, cuyo trabajo conducirá a la creación de nuevas políticas públicas que en muchos países constituyen prioridad en la agenda gubernamental.

Esta publicación pretende introducir estos recientes debates con el propósito de constituir un aporte a la investigación de las Ciencias Sociales, las Relaciones Internacionales y un apoyo teórico para quienes trabajan en el campo de la seguridad.