

SOCIEDAD CIVIL Y SEGURIDAD REGIONAL: RETOS PARA UNA ARTICULACIÓN DEMOCRÁTICA

RESUMEN

Este *policy paper* reflexiona sobre la conveniencia de que la sociedad civil en los países andinos contribuya más activamente a prevenir o mitigar las principales amenazas a la seguridad de la región. Se argumenta que distintos grupos de la sociedad civil pueden jugar un papel complementario al Estado para fortalecer su capacidad de gestión dentro de un marco democrático, siempre y cuando la consecución de los intereses particulares de los grupos organizados que conforman la sociedad civil no vayan en contravía del bien común. De esta manera, la sociedad civil puede: monitorear y ejercer control civil sobre el comportamiento de los organismos de seguridad del Estado; participar en procesos de formulación de políticas públicas; acompañar la resolución pacífica de conflictos domésticos, laborales, sociales y políticos a través de la mediación; brindar asistencia técnica al Estado y ejercer una mayor solidaridad ciudadana. Para ello debe existir mayor transparencia por parte del Estado en el manejo de los temas de seguridad y un mejor conocimiento de éstos por parte de la sociedad civil.

1. MAYOR PRESENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LOS TEMAS DE SEGURIDAD

Este documento reflexiona sobre la conveniencia de que la sociedad civil en los países andinos contribuya más activamente a prevenir o mitigar, directa o indirectamente, las principales amenazas a la seguridad de la región andina. La discusión se desarrolla con base en una noción integral de seguridad en la región que difiere de la idea tradicional de seguridad nacional. Aquí se tiene en cuenta que los referentes básicos de la seguridad son las personas, las instituciones democráticas y los Estados. Así mismo, se plantea que los principales factores de inseguridad en la región son las agudas fisuras socio-económicas en cada

uno de los países, alimentadas por la pobreza, la iniquidad y las divisiones étnicas; el crimen organizado transnacional, incluyendo el tráfico de personas, drogas y delitos conexos (tráfico ilegal de armas y de precursores químicos y el lavado de dinero); liderazgos de políticos nacionales y locales que no siguen procedimientos democráticos y expresiones de justicia popular o justicia privada; las viejas disputas territoriales entre los Estados; y la presencia de conflictos armados internos como el colombiano y, en general, el surgimiento de grupos armados ilegales, que en ocasiones recurren a métodos terroristas.

Desde la década del sesenta en América Latina, el término “sociedad civil” pasó de ser una categoría académica para incrustarse en el domi-



Hoy la sociedad civil ha cobrado una innegable importancia en cada uno de los países de la región. Diversos grupos organizados de personas que se conciben a sí mismos como expresión de ella exigen a los gobernantes de la región, unas veces de forma pacífica y en otras ocasiones a través de movilizaciones que pueden incluir la violencia, mayor bienestar y seguridad.

nio público. La expresión se convirtió en una suerte de comodín, usado y manipulado en escenarios políticos. No obstante, a pesar de posibles distorsiones, se puede argumentar que hoy la sociedad civil ha cobrado una innegable importancia en cada uno de los países de la región. Diversos grupos organizados de personas que se conciben a sí mismos como ex-

presión de ella, exigen a los gobernantes de la región, unas veces de forma pacífica y en otras ocasiones a través de movilizaciones que pueden incluir la violencia, mayor bienestar y seguridad. En Ecuador y Bolivia las organizaciones indígenas han cobrado gran fuerza, hasta convertirse en protagonistas del acontecer político: en Ecuador como parte del movimiento que llevó a la renuncia del Presidente Jamil Mahuad (2000) y posteriormente, en la coalición de gobierno durante la primera etapa de la administración de Lucio Gutiérrez; y en Bolivia como líderes de la movilización que llevó a la caída del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (2003). En Perú empieza a observarse una movilización indígena que podría avanzar hacia formas de activismo político similar al de sus países vecinos. En Venezuela, desde la elección de Hugo

Chávez (1998), organizaciones de base, ONG y empresarios han hecho parte de una aguda división social y política en medio de disputas sobre cómo renovar la democracia. En Colombia decenas de ONG participan en la atención a desplazados y desmovilizados, promueven la defensa de los Derechos Humanos y han realizado severas críticas del énfasis militar de las políticas del presidente Álvaro Uribe.

Por su parte, bien por problemas de legitimidad, restricciones fiscales, incapacidad administrativa, o sencillamente por la naturaleza misma de algunas de las amenazas, los Estados de la región andina parecen estar desbordados por las demandas ciudadanas. De ahí que algunos acuden a la sociedad civil a la espera de que asuma mayores responsabilidades, incluso en áreas tradicionalmente bajo la entera competencia del Estado, como la seguridad y la justicia. En Colombia, por ejemplo, tanto las políticas de seguridad ciudadana implementadas en Bogotá durante la última década por gobiernos independientes, como la política de «Seguridad De-

mocrática» del gobierno Uribe –estrategias bien distintas– se apoyan en la solidaridad de los ciudadanos a través de denuncias. El alcalde Antanas Mockus apeló al deber ciudadano y desarrolló un programa que consistía en que los ciudadanos denunciaran los delitos y a los sospechosos de los mismos; mientras que Álvaro Uribe ha recurrido al mecanismo de ofrecer recompensas a cambio de información sobre los grupos armados ilegales. En suma, tanto el activismo originado por una sociedad más empoderada y consciente de sus derechos como algunas de las estrategias gubernamentales, han llevado progresivamente a la sociedad civil a tener más contacto con los temas de seguridad.

En este juego de expectativas no hay consensos, empezando porque no siempre es claro quiénes constituyen la sociedad civil. Así mismo, existen dudas sobre la repartición de responsabilidades entre el Estado y la sociedad, y sobre la conveniencia de que los ciudadanos en general y a través de organizaciones asuman mayores obligaciones, especialmente en el área de defensa y seguridad.

2. ¿QUIÉNES CONFORMAN LA «SOCIEDAD CIVIL»?

La sociedad civil la componen diversas formas de asociación voluntaria que no hacen parte de la burocracia del Estado, que cuentan con algún poder social y que actúan de manera “civilizada”, es decir, que su comportamiento se ajusta al respeto por la vida y al Estado de derecho. Hacen parte de la sociedad civil las ONG, los grupos de base, asociaciones sin ánimo de lucro con agendas temáticas específicas (étnicas o de género, por ejemplo), las iglesias, los gremios, los sindicatos, los formadores de opinión y hasta los partidos políticos. Ni los grupos armados al margen de la ley o las organizaciones criminales se consideran dentro de la sociedad civil.

La sociedad civil puede jugar un papel complementario al del Estado. De hecho, hace parte del Estado-nación y, en una democracia, sus posibles coincidencias con los planteamientos de la burocracia estatal no necesariamente ponen en peligro su identidad o su independencia. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de las democracias industrializadas, debido principalmente al pasado político de los países de la región andina, se tiende a concebir a la sociedad civil como opuesta al Estado, con intereses irreconciliables e incluso antagónicos. En efecto, la existencia de regímenes autoritarios alimentó entre las personas la necesidad de promover una mayor participación en las decisiones políticas y demandar

canales democráticos. El fin era contrabalancear y fiscalizar al Estado, percibido como corrupto y explotador, y sobre todo proclive a los excesos en el uso de la fuerza.

Ahora bien, el hecho de que las organizaciones que hacen parte de la sociedad civil representen intereses particulares, en contraposición al Estado que supuestamente representa el interés general, puede generar efectos en diferentes sentidos: por una parte la proliferación de estas organizaciones puede aumentar el nivel de bienestar de la sociedad, en tanto fortalece la armonía y la democracia. Sin embargo, la procura de intereses privados puede tener efectos perversos para el bien común. Vista como la expresión de intereses individuales, la sociedad civil puede llegar a reclamar la falta de representatividad del Estado.

Vale preguntarse si acaso quienes no están organizados, o están vinculados al Estado hacen o no parte de la sociedad civil. Para este efecto, hay que introducir el concepto de “ciudadano”, más amplio que el de “sociedad civil”, y que alude a los individuos en general, por fuera o por dentro del Estado, organizados o no, como entes con derechos y deberes civiles por el simple hecho de pertenecer al Estado-nación. Por ello, en algunas ocasiones este documento se referirá a los ciudadanos en general, y también a los “civiles” como aquellos ciudadanos que no hacen parte de las fuerzas armadas.

3. EL ACTIVISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL, POSIBLES VENTAJAS Y RIESGOS

La sociedad civil en los países andinos ha adquirido un papel más activo en la promoción de la democracia y el bienestar económico, en la provisión de servicios como educación y salud, en la resolución de conflictos sociales y violentos, y en la protección de bienes públicos como el medio ambiente y la seguridad. Esta situación es una consecuencia del contexto actual de globalización, en el que las personas han incrementado sus demandas de participación en la formulación de aquellas políticas públicas que tocan aspectos fundamentales de sus vidas.

En los países andinos diversos grupos de la sociedad civil están llevando a cabo acciones como:

- El monitoreo y la vigilancia del gasto militar, del comportamiento de los organismos de seguridad del Estado y de funcionarios públicos, conociendo y evaluando sus acciones y denunciando nacional o internacionalmente tanto posibles violaciones a los Derechos Humanos, como casos de corrupción. En Colombia, por ejemplo, la Corporación Apoyo

a Víctimas Pro-recuperación Emocional, la Comisión Colombiana de Juristas y el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos colaboraron en la elaboración de un informe alternativo ante las Naciones Unidas sobre casos de tortura presuntamente cometidos por miembros de los organismos de seguridad.

- La promoción del Derecho Internacional Humanitario y la asistencia a las víctimas de la violencia por medio de ayuda humanitaria.
- La cooperación con el Estado a través de denuncias en su función de garantizar la seguridad como bien público.
- La concientización de distintos actores sociales y de los gobiernos locales o nacionales sobre las necesidades socioeconómicas de la comunidad y los factores que atentan contra su supervivencia, desde daños ambientales hasta las amenazas de grupos criminales.
- La participación en diálogos y procesos de formulación de políticas públicas con las autoridades locales y nacionales.
- El ejercicio de presión para lograr cambios de gobernantes o de políticas. Un caso visible es el ocurrido en Bolivia, cuando el anuncio de un proyecto de exportación de gas a través de territorio chileno exacerbó el malestar social, propició una movilización social que obligó a la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y a la posterior revisión del proyecto bajo el nuevo gobierno.
- Asistencia técnica al Estado para lograr su mejor desempeño.
- La creación de alianzas estratégicas entre sector privado y sector público para financiar o implementar proyectos de desarrollo económico, fortalecimiento institucional y convivencia pacífica.
- La asistencia y acompañamiento a la resolución pacífica de conflictos domésticos, laborales, sociales y políticos a través de la mediación.

En general, una participación más activa de la sociedad en el control del Estado, especialmente en la vigilancia de los organismos de seguridad, y en la formulación de políticas públicas, puede

La sociedad civil en los países andinos ha adquirido un papel más activo en la promoción de la democracia y el bienestar económico, en la provisión de servicios como educación y salud, en la resolución de conflictos sociales y violentos, y en la protección de bienes públicos como el medio ambiente y la seguridad.

ser útil para proteger la democracia, promocionar la transparencia y procurar el buen desempeño del Estado.

Pero este activismo no está exento de riesgos. En algunas ocasiones las manifestaciones de la sociedad civil no han obedecido a valores o métodos democráticos. En Perú y Bolivia, por ejemplo, fueron linchados los alcaldes Cirilo

Robles de Ilave, provincia de Collao y Benjamín Altamirano del poblado Aymara de Ayo Ayo, respectivamente, por presuntos actos de corrupción. En ambos casos, las condiciones en las que se presentaron los hechos, y la falta de cooperación de las poblaciones involucradas, han hecho imposible llevar a término las investigaciones y sancionar a los culpables.

La debilidad o falta de legitimidad de los Estados de la región puede significar que el activismo de la sociedad civil termine debilitando las instituciones y generando un proceso de suplantación del Estado. Así mismo, la defensa de los intereses particulares, por ejemplo los intereses de gremios económicos o de ciertas etnias, puede fomentar la fragmentación social y el disenso en cuanto a asuntos básicos que van desde la distribución de la riqueza hasta la integridad territorial. Por ejemplo, las reivindicaciones de algunas organizaciones aymaras en Bolivia se refieren a la creación de un Estado Aymara, la República del

Kollasuyo, que agruparía a los integrantes de esa etnia en Bolivia, Perú e incluso Chile.

4. ¿QUÉ PAPEL PUEDE JUGAR LA SOCIEDAD CIVIL EN TEMAS DE SEGURIDAD?

REDUCCIÓN DE LAS FISURAS SOCIO-ECONÓMICAS Y EL DILEMA DE LOS LIDERAZGOS QUE IGNORAN LOS PROCEDIMIENTOS DEMOCRÁTICOS

La pobreza, la exclusión social, las diferencias étnicas, la desigualdad entre lo rural y lo urbano, lo nacional y lo local son algunas de las principales fisuras socio-económicas de la región andina y constituyen su más grave dificultad –tanto así que son vistas por expertos y ciudadanos como un problema de seguridad. Tanto el bienestar fi-

sico de las personas, la estabilidad de las instituciones democráticas y la integridad del Estado, así como la idea de unidad nacional, pueden verse afectadas directa o indirectamente por estos dilemas socioeconómicos.

Distintos grupos de la sociedad civil han venido expresando su descontento y reafirmando sus derechos en materia de salud, educación y acceso a la justicia, al igual que sus derechos de participación política. El dilema es multidimensional y las tensiones entre grupos sociales están sujetas no sólo a condiciones legales y políticas o al control estatal, sino a factores culturales arraigados y a dinámicas de mercado. Por ello las iniciativas de la sociedad civil varían. Existen alianzas entre empresarios, gobiernos locales y ONG para incrementar el empleo o brindar micro-créditos subsidiados; movimientos indígenas que buscan reivindicar sus derechos; consejos locales que discutan los planes de desarrollo. Importantes flujos de cooperación internacional se dirigen hacia organismos de la sociedad civil. En Bolivia, Colombia y Perú, por ejemplo, ha habido múltiples programas de desarrollo alternativo con financiación internacional. Y en algunos casos, la sociedad civil ha ejercido vigilancia pública sobre las decisiones del legislativo y el ejecutivo en sus países en materia económica sobre todo en el tema de impuestos, o de negociaciones comerciales, como ocurre ahora en el proceso en curso con Estados Unidos.

Sin embargo, la falta de conocimiento técnico de la sociedad civil sobre asuntos económicos se ha convertido en una talanquera para el diálogo con las administraciones públicas y la comunidad internacional. La capacidad propositiva de la sociedad en general está reducida al ejercicio de rendición de cuentas que hacen expertos y académicos sobre las políticas de gobierno, que frecuentemente se halla desconectado de las realidades de poblaciones y localidades marginadas. Por otro lado, las discusiones están fuertemente permeadas por prejuicios ideológicos. Y, sobretodo, la incidencia sobre los grandes juegos comerciales y financieros a nivel global que pueden afectar el bienestar de la región andina, tiende a ser mínima.

Los problemas socioeconómicos mencionados arriba, junto a la falta de confianza en las instituciones democráticas y el escepticismo frente a los partidos políticos tradicionales han impulsado en la última década movilizaciones populares que han dado lugar a cambios de gobierno, a veces obviando los instrumentos constitucionales, como ocurrió en Ecuador con el Presidente Mahuad y en Bolivia con Sánchez de

La debilidad o falta de legitimidad de lo Estados de la región puede significar que el activismo de la sociedad civil termine debilitando las instituciones y generando un proceso de suplantación del Estado. Así mismo, la defensa de los intereses particulares, por ejemplo los intereses de gremios económicos o de ciertas etnias, puede fomentar la fragmentación social y el disenso en cuanto a asuntos básicos que van desde la distribución de la riqueza hasta la integridad territorial.

Lozada. Esa misma desconfianza ha llevado al surgimiento de líderes semiautoritarios, como Fujimori, que no siempre respetan las reglas de juego democráticas, o de líderes con intereses particulares de corto plazo, que ponen en riesgo el bienestar de la población y la unidad nacional.

El control y vigilancia por parte de la sociedad civil sobre los liderazgos antidemocráticos en la región andina son difíciles. Primero porque el problema refleja la falta de consensos básicos en el seno mismo de la sociedad, sobre sus percepciones acerca de las formas de gobierno más eficaces o apropiadas, y segundo, por el uso de medidas represivas por parte de los gobiernos. Por consiguiente, fuera de manifestaciones, protestas y movilizaciones pacíficas, la sociedad civil tiene pocas alternativas para evitar el surgimiento de dichos liderazgos, siendo la vía óptima una oposición pacífica, organizada, que presente alternativas concretas de participación política de líderes alternos.

Las instancias de diálogo y concertación regionales están llamadas a jugar un papel más activo tanto en la mitigación de los problemas socioeconómicos, especialmente aquellos que se conectan directamente con la violencia y la inestabilidad política, como en la promoción de la democracia. Formalmente, tanto la Comunidad Andina (CAN) como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) tienen mandatos de cooperación en estos ámbitos, pero su articulación con la práctica de la solución a las necesidades socioeconómicas no siempre se materializa.

CERRÁNDOLE EL PASO A LAS DROGAS Y AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Aunque el problema de las drogas ilícitas tiene distintas manifestaciones en cada uno de los países de la región, todos sufren en alguna medida los efectos nocivos de este negocio, como la violencia, la corrupción y la erosión de la gobernabilidad. La política antidrogas que estos países han adoptado tiene también rasgos comunes basados en el régimen prohibicionista promovido por los Estados Unidos. La región no se ha unido para rechazar el prohibicionismo, pero cada país lo ha adaptado de acuerdo con sus intereses. Todos, por ejemplo, han hecho un mayor énfasis en la necesidad de implementar programas de desarrollo alternativo y crear condiciones comerciales internacionales favorables a los productos agrícolas locales que puedan reemplazar los cultivos ilegales.

Estas políticas han tenido a menudo efectos perversos sobre las instituciones y la población. La

erradicación de cultivos ha dejado a centenares de campesinos en Bolivia y Colombia sin sustento económico, generando enormes presiones sociales. En Bolivia esta dificultad se ha combinado con temas étnicos que amenazan con desintegrar al país. Otras veces, las medidas de control antidrogas se han prestado para excesos de los organismos de seguridad del Estado, lo que ha llevado a que organismos de la sociedad civil se manifiesten contra esas políticas. No obstante, estas expresiones de desacuerdo por parte de ONG de Derechos Humanos, ambientales, de académicos, y asociaciones indígenas y campesinas no siempre llevan a la formulación de alternativas concretas. Y otras veces sólo ventilan intereses políticos particulares y coyunturales.

Los gobiernos de la región no siempre han hecho un buen esfuerzo de consulta y comunicación con la ciudadanía y las comunidades afectadas por las políticas antidrogas, al tiempo que tienen expectativas con respecto a la sociedad civil que no necesariamente se traducen en políticas coherentes. En materia de la lucha contra el problema de las drogas, los Estados de la región andina han buscado cooperación de la sociedad civil principalmente respecto al acatamiento de la ley y la denuncia de delitos. Buena parte de las campañas de prevención del consumo se basan en la expectativa de cooperación de ONG, iglesias y familias. Del sector privado, en especial las entidades financieras, de las empresas productoras de químicos y de armas, esperan controles adicionales para evitar el lavado de dinero, la desviación de insumos químicos y la proliferación de armas ligeras entre la sociedad. Así mismo, los Estados esperan que el sector privado tome ventaja de las preferencias comerciales otorgadas por los países desarrollados dentro del esquema internacional de cooperación en la lucha contra las drogas.

Los grupos de expertos y académicos en cada uno de los países de la región, pueden ayudar a articular diálogos informados, periódicos y constructivos con el propósito de ajustar las políticas de control de drogas y maximizar su impacto sobre el negocio ilegal, en tanto se minimiza el daño sobre las comunidades más vulnerables, sin que ello signifique debilitar o sabotear al Estado como tal. Para este fin debe existir un mínimo de confianza entre las partes. Igualmente, resulta importante el apoyo de

Las instancias de diálogo y concertación regionales están llamadas a jugar un papel más activo tanto en la mitigación de los problemas socioeconómicos, especialmente aquellos que se conectan directamente con la violencia y la inestabilidad política, como en la promoción de la democracia.

No siempre hay acuerdo en las instancias formales de cooperación regional o al interior de cada país sobre qué o quién es la principal amenaza a la seguridad de los ciudadanos. En ocasiones, ya sea por su pasado autoritario o por la incapacidad para prestar servicios básicos, como la justicia y la seguridad, los mismos Estados son percibidos como la amenaza más significativa.

organismos internacionales. La CAN con sus recientes iniciativas en materia de la lucha contra el narcotráfico, la OEA a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Naciones Unidas con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pueden constituirse en escenarios importantes para la mayor participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas en el tema.

GRUPOS ARMADOS ILEGALES Y EL DILEMA DE LAS OBLIGACIONES CIUDADANAS

No siempre hay acuerdo en las instancias formales de cooperación regional o al interior de cada país sobre qué o quién es la principal amenaza a la seguridad de los ciudadanos. En ocasiones, ya sea por su pasado autoritario o por la incapacidad para prestar servicios básicos, como la justicia y la seguridad, los mismos Estados son percibidos como la amenaza más significativa. Las tensiones socioeconómicas han agudizado dicha percepción, pues el Estado es visto como un instrumento de privilegios políticos y económicos para las elites. En este sentido, la noción tradicional de seguridad nacional ha sido severamente cuestionada, sobre todo a partir de las críticas provenientes de la sociedad civil.

Esta reorientación en la concepción de seguridad ha llevado a ignorar los efectos negativos de la existencia de grupos armados ilegales. Sin embargo, en algunos países, como es el caso de Colombia, tanto los gobiernos como sectores importantes de la sociedad ven en los grupos armados ilegales amenazas a la seguridad, en la medida en que atentan contra el desarrollo económico, la vida e integridad de las personas, el proceso democrático y la estabilidad del Estado en general.

En Colombia, los ciudadanos esperan que el Estado los proteja contra los atropellos de los grupos armados ilegales, pero no siempre están dispuestos a tolerar las medidas de control de los organismos de seguridad del Estado, o simplemente no responden al llamado del Estado en materia de colaboración e información. Unos ven la colaboración como un involucramiento

indirecto en operaciones de seguridad, que puede generar riesgos en forma de retaliaciones.

La sociedad civil puede jugar un papel más activo en el freno a los grupos armados ilegales y sus acciones terroristas. A partir de iniciativas de los ciudadanos organizados es posible, por ejemplo, interrumpir el flujo de recursos económicos que nutren a los grupos armados ilegales (actividades ilegales, contrabando, narcotráfico, extorsión), la promoción de valores y normas de respeto por los Derechos Humanos y la búsqueda de acuerdos públicos entre partidos políticos, ONG, sindicatos y empresarios, entre otros, para rechazar la violencia y el terrorismo. La creación de mayores oportunidades de empleo y mejores servicios de salud y educación serán cruciales para lograr una cohesión mínima de la sociedad, acciones en las que tanto el sector privado como las ONG tienen un papel esencial que jugar.

La labor de la ciudadanía debe ser complementada por la cooperación entre organismos de inteligencia y seguridad de los países de la región. En este sentido, ha habido pronunciamientos recientes por parte de los gobiernos de la región que rechazan el terrorismo y el narcotráfico, como el «Compromiso para el fortalecimiento de la coordinación en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas y los delitos conexos», suscrito en Bogotá el 12 de marzo del 2003 por los ministros de Relaciones Exteriores de Colombia, Perú, Bolivia, Venezuela; los ministros de Defensa de Colombia, Perú y Ecuador, los viceministros de Relaciones Exteriores de Ecuador y Panamá, el Director General de la Policía de Panamá, los representantes del Ministerio de Defensa de Bolivia y del Brasil, y el Secretario General para Temas de América del Sur de Brasil. La materialización de dichos discursos en acciones de cooperación concretas dependerán tanto de la voluntad política de mandatarios y funcionarios públicos, como de su legitimidad interna y su capacidad de gestión.

PERCEPCIONES SOBRE ESTADOS UNIDOS COMO AMENAZA A LA REGIÓN

La participación de Estados Unidos en la lucha antidrogas, la nueva guerra contra el terrorismo, y en especial el involucramiento de ese país en el conflicto armado colombiano a través del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina son considerados por los Estados y las sociedades de la región andina, e incluso Brasil, como una seria amenaza a su seguridad. Las razones varían. Unos dicen que la creciente ayuda militar a Colombia altera el balance de fuerzas en la

región. Ecuador, ve la insistencia de Estados Unidos y Colombia de llevar a cabo fumigaciones masivas como un catalizador de refugiados y traslados de cultivos hacia dicho país. En Brasil, por su parte, la presencia de Estados Unidos en su frontera se ve como una fuerza que contrarresta sus intenciones de liderazgo en América del Sur y las políticas antidrogas como posibles amenazas a la Amazonía. En general, la oposición a Estados Unidos en la región andina atraviesa tanto sentimientos nacionalistas, como traumas históricos y preocupaciones objetivas y concretas.

Tanto los Estados como la sociedad civil de la región andina han encontrado algunos espacios para manifestar sus desacuerdos e influir en las políticas de Washington, haciendo uso de redes transnacionales de presión conectadas a ONG o centros de pensamiento y universidades. El grado de eficacia de estas acciones, sin embargo, ha oscilado en el tiempo. Sin ignorar los problemas que este país pueda causar a la región, existe una tendencia a culpar a actores externos de todas las dificultades, minimizando los errores y las carencias domésticas. En general, los países andinos no han logrado niveles de cooperación sustanciales para replantear las políticas de Estados Unidos.

DISTENSIÓN EN LOS ASUNTOS DE DELIMITACIÓN FRONTERIZA

Aún quedan asuntos territoriales pendientes y a veces animosidades nacionales importantes en la región andina. Las recientes tensiones entre Colombia y Venezuela por un anuncio de explotación en una zona aún sujeta a controversia, o el asunto de la exportación del gas boliviano recuerdan cómo temas de la vieja agenda de seguridad pueden seguir vigentes. Aunque desde el siglo XX ha habido menos guerras entre Estados que conflictos sociales y políticos internos, no se pueden descartar posibles escaramuzas entre las fuerzas de los países, más aún en el actual ambiente de aguda inestabilidad social y política en la zona, que pueden empujar a los gobernantes a desviar la atención de los problemas domésticos agitando banderas nacionalistas o inventando amenazas externas. Dada la tradicional confidencialidad con que se tratan los temas de seguridad y las hipótesis de conflicto, no siempre son claros los incentivos e intereses de los estamentos militares, que a veces pueden dejarse arrastrar por costosas y peligrosas carreras armamentistas. En algunos casos, como en las tensiones que existieron entre Ecuador y Perú y entre Colombia y Venezuela, sectores organizados de las poblaciones fronterizas se han movilizado para matizar la disputa.

EL CONTROL CIVIL SOBRE LOS MILITARES

¿De qué se trata exactamente el control civil y cuál es la relación con la sociedad civil? El control civil es aquel ejercido por los ciudadanos, fuera o dentro del sector público, que no hacen parte de las fuerzas de seguridad, es decir, que no son ni militares ni policías. Tanto en el ámbito interno de los países como en la región andina, el control civil se basa en ciertos requisitos y mecanismos. Entre los principales requisitos están la transparencia y la confianza entre las partes; la voluntad por parte de los organismos de seguridad del Estado de que exista vigilancia (veedurías, auditorías externas), lo cual implica poner a disposición de organismos especializados y del público la información relevante en materia de políticas y del gasto de defensa; y, por último, la capacidad y experticia técnica adecuada entre los civiles para poder hacerle seguimiento y evaluación a las políticas.

Algunos de los mecanismos son el control interno, por parte de organismos como la Procuraduría, la Defensoría o sus equivalentes, e incluso los organismos al interior de los Ministerios de Defensa, a través de oficinas independientes de inspección. El control político ejercido por el Legislativo es crucial, no sólo porque éste tiene el poder de aprobar las leyes necesarias para perfeccionar dicho control, sino porque en últimas, y de acuerdo con lineamientos democráticos, es el principal conducto de representación de la sociedad.

Dicho control en los países andinos es muy deficiente. En parte, debido a los intereses políticos coyunturales, a la debilidad de los partidos políticos, a la falta de sistematización de información en materia de seguridad, la ausencia de procesos y técnicas de seguimiento y evaluación, la reticencia de los militares a ser escrutados externamente y, en algunas ocasiones, simplemente es resultado de la corrupción.

Regionalmente también existen mecanismos de control, pero son insuficientes para dar cabida a distintas expresiones organizadas, a pesar de los intentos de la CAN por asumir el tema de seguridad en una postura de cooperación.

A pesar de la obvia necesidad de cierto grado de control civil sobre asuntos militares, no es claro que la mayor participación de la sociedad en asuntos relacionados con disputas fronterizas y

Las recientes tensiones entre Colombia y Venezuela por un anuncio de explotación en una zona aún sujeta a controversia, o el asunto de la exportación del gas boliviano recuerdan cómo temas de la vieja agenda de seguridad pueden seguir vigentes.

las relaciones políticas bilaterales tenga una influencia positiva en el sentido de disuadir posibles enfrentamientos bélicos o guerras. A veces, ciertos grupos de la sociedad tienen fuertes sentimientos nacionalistas, y ven a las personas de los otros países como sus enemigos y si de ellos dependiera, preferirían un enfrentamiento a un arreglo diplomático.

5. CONCLUSIONES

En los países de la región andina, la sociedad civil está llamada a actuar de acuerdo con valores y procedimientos democráticos, respetando el Estado social de derecho y atendiendo intereses básicos generales. En particular, la sociedad civil tiene amplias oportunidades para contribuir en la prevención o mitigación de los diversos problemas de seguridad que atentan contra las personas, las instituciones democráticas y los Estados.

Un escenario de mayor participación democrática de la sociedad civil en temas de seguridad, puede ser la creación de instancias de diálogo y concertación regionales. Los grupos organizados que constituyen la sociedad civil pueden involucrarse de una manera más concreta tanto en la mitigación de los problemas socioeconómicos, especialmente aquellos que se conectan directamente con la violencia y la inestabilidad política, como en la implementación de mecanismos de cooperación para enfrentar fenómenos de seguridad no tradicionales con manifestaciones y ramificaciones transnacionales, como el tráfico de drogas y otras transacciones ilegales que nutren a grupos armados al margen de la ley. El Parlamento Andino podría

ejercer un importante papel político de control y vigilancia y, al igual que otros órganos de la CAN, la OEA y la ONU mediante estudios, seguimientos o foros de discusión.

En todo caso, en un escenario de mayor participación en la formulación de políticas públicas, en los procesos de toma de decisión y en el monitoreo de la implementación de las políticas en materia económica y en asuntos de defensa, seguridad urbana, políticas antidrogas y medidas antiterroristas, la sociedad civil deberá fortalecer su conocimiento técnico y especializado en dichos temas, proponer alternativas concretas y activar espacios de acercamiento, confianza e interlocución con el legislativo, el ejecutivo y los organismos de seguridad. Y si las medidas de seguridad implementadas por el Estado requieren el sacrificio de ciertas libertades y derechos de los ciudadanos, la sociedad civil podrá optar por la cooperación, propendiendo por el monitoreo y control de los poderes especiales otorgados a los organismos de seguridad. Por su parte, los Estados deberán establecer mecanismos más transparentes y sistemáticos de recopilación y difusión de información al público en dichos temas.

La mayor participación de la sociedad civil en los temas de seguridad no es garantía de la eficacia de las políticas públicas o de la solución a todos los problemas en esta área. Sin embargo, será indispensable para contribuir al fortalecimiento de la democracia y a la transparencia, ayudar a evitar posibles efectos perversos de las políticas sobre la población y generar una atmósfera de confianza entre ciudadanos y Estado para potenciar la cooperación.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE TRABAJO SEGURIDAD REGIONAL
COORDINADO POR ALEXANDRA GUÁQUETA

EL PROYECTO COOPERACIÓN EN LA SEGURIDAD REGIONAL ANDINA SE REALIZA CONJUNTAMENTE
CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN BOLIVIA, BRASIL, COLOMBIA, ECUADOR,
PERÚ Y VENEZUELA.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: www.colombiainternacional.org