

# SEGURIDAD Y DEMOCRACIA



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
ILDIS

Seguridad  
REGIONAL 1

**SEGURIDAD  
Y DEMOCRACIA**

# SEGURIDAD Y DEMOCRACIA

*S*eguridad  
REGIONAL ①



Programa de Cooperación en  
Seguridad Regional

**FRIEDRICH  
EBERT**  
**STIFTUNG**  
**ILDIS** 

**SEGURIDAD Y DEMOCRACIA**  
**Serie *Seguridad Regional* N° 1**

Primera edición: marzo de 2006  
© FES-ILDIS

Editor: Fundación Friedrich Ebert-Instituto  
Latinoamericano de Investigaciones Sociales  
(FES-ILDIS)  
ildis@fes-bol.org  
Telf. 2750005

Diseño de tapa: Alejandro Salazar

Depósito legal: 4-1-413-06

Impreso en CREATIVA 2 488 588  
La Paz, Bolivia

# Índice

|  |    |
|--|----|
| <b>Presentación</b> .....  | 7  |
| <b>Los autores</b> .....   | 9  |
| <b>La fragmentada agenda de (in)seguridad regional</b> .....   | 11 |
| <i>Mónica Hirst</i>  |    |
| Introducción .....   | 11 |
| La identidad regional .....  | 16 |
| Fragmentación intrarregional y heterogeneidad política .....   | 19 |
| Integración económica y cooperación en seguridad .....   | 21 |
| La agenda tradicional .....  | 30 |
| La “nueva agenda” .....  | 35 |
| La “supernueva” agenda .....   | 42 |
| Hegemonía perpetua .....   | 45 |
| La guerra en Colombia .....  | 54 |
| Consideraciones finales .....  | 61 |
| Referencias bibliográficas .....   | 66 |
| <b>La agenda de seguridad regional y los desafíos<br/>políticos de la cooperación</b> .....              | 69 |
| <i>Alcides Costa Vaz</i>   |    |
| Factores que apuntan a la necesidad de la cooperación<br>en seguridad .....                              | 71 |
| Hacia una agenda de seguridad genuinamente regional,<br>condición para una cooperación efectiva .....    | 75 |
| <b>La reforma policial: superando obstáculos políticos<br/>e institucionales en América Latina</b> ..... | 79 |
| <i>Mark Ungar</i>  |    |
| Presión política .....   | 80 |
| Debilidades legales .....  | 82 |
| Limitaciones funcionales .....   | 84 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| El caso de Honduras .....     | 86  |
| El caso de Venezuela .....    | 96  |
| El caso de la Argentina ..... | 120 |
| Conclusiones .....            | 132 |

**Las políticas de seguridad pública en el Brasil .....135**

*Ignacio Cano*

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| Introducción .....                | 135 |
| Políticas federales .....         | 137 |
| Políticas estatales .....         | 141 |
| Políticas municipales .....       | 148 |
| Evaluación de los proyectos ..... | 163 |

**Principales nexos entre la política exterior y la política de defensa de Bolivia .....165**

*William G. Torres Armas*

|  |     |
|--|-----|
| El debate sobre el concepto de seguridad .....   | 165 |
| Solución pacífica de controversias .....   | 167 |
| Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos ...                            | 168 |
| América Latina y la agenda de seguridad .....  | 170 |
| El papel de Estados Unidos y los atentados del 11 de Septiembre .....                  | 173 |
| Las tres décadas perdidas de América Latina .....                                      | 176 |
| La seguridad en la región andina .....   | 176 |
| La situación de Bolivia .....  | 178 |
| Principales nexos entre la política exterior y la política de defensa de Bolivia ..... | 180 |
| Las Naciones Unidas y la seguridad colectiva .....                                     | 183 |
| Operaciones de mantenimiento de paz .....  | 184 |
| La Organización de Estados Americanos .....  | 185 |
| Medidas de fomento de la confianza .....   | 187 |
| El tema marítimo .....   | 189 |
| Límites y fronteras .....  | 194 |
| La lucha contra el narcotráfico .....  | 196 |
| La lucha contra el terrorismo .....  | 198 |
| Otros regímenes internacionales .....  | 201 |
| Conclusiones .....   | 206 |
| Bibliografía .....   | 211 |

# Presentación

La seguridad se ha convertido en uno de los asuntos públicos clave –tanto en el ámbito nacional como en el internacional– para la construcción y la sostenibilidad de la paz democrática. El nuevo escenario de seguridad global requiere respuestas cooperativas y una nueva arquitectura institucional flexible y eficaz. La democracia y el respeto por los derechos humanos son el eje central de la paz y la estabilidad en la región. La agenda tradicional y la emergente son crecientemente transnacionales y multidimensionales. Se constata el desarrollo de una vigorosa institucionalidad de seguridad en la región y el hemisferio, que no siempre discurre a la misma velocidad y ritmo que el acompañamiento nacional. La diversidad y complejidad de las nuevas amenazas y la vulnerabilidad estatal exigen políticas públicas y comunidades regionales fuertemente integradas para reducir riesgos.

Democracia, paz y seguridad constituyen bienes públicos que exigen ser construidos y preservados frente a las amenazas emergentes, que superan muchas veces la capacidad de respuesta estatal. Esto exige condiciones plausibles de coordinación y cooperación regional, así como acuerdos políticos e institucionales a nivel nacional. Es clave construir instituciones de seguridad que sustenten políticas democráticas de seguridad en la región y en el hemisferio.

Como consecuencia de esas preocupaciones, la Friedrich Ebert Stiftung (FES) ha organizado el Programa de Cooperación en

Seguridad Regional dirigido desde Santiago de Chile por Wolf Grabendorff; la FES-ILDIS Bolivia forma parte de ese programa. El trabajo que nuestra oficina comenzó a desarrollar en el país consiste en abrir un espacio de diálogo nacional en torno a la problemática de la seguridad regional con énfasis en la discusión de problemas interfronterizos. El trabajo pretende consolidar un grupo de discusión que fue conformado a fines de 2004, en el que participan funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil, miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Se pretende, en principio, generar una masa crítica humana estable para discutir los problemas de la seguridad y, posteriormente, promover trabajos más elaborados en torno a algunas problemáticas, con el objetivo de pergeñar ideas de políticas públicas sobre seguridad regional.

Las reuniones de trabajo que se realizaron los últimos meses del 2004 y a lo largo del año 2005 contaron con el apoyo de especialistas internacionales y nacionales en las temáticas de la seguridad regional. La FES-ILDIS presenta este texto, el primero de la Serie *Seguridad y Democracia*, que recoge las ponencias presentadas por esos especialistas, reconociendo el aporte de cada uno de ellos. Nuestro agradecimiento especial para Juan Ramón Quintana, quien fue el coordinador de la primera fase de este proyecto en Bolivia.

Esperamos que esta publicación sea de utilidad para el lector.

La Paz, marzo de 2006

Willi Haan  
Director FES-ILDIS Bolivia

## Los autores

**Mónica Hirst.** Brasileña. Bachiller y licenciada en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Master en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ). Es directora ejecutiva de la Fundación Centro de Estudos Brasileiros (FUNCEB) de Buenos Aires y profesora en la Universidad Torcuato Di Tella y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Buenos Aires. Tiene varias publicaciones sobre el tema de seguridad, entre otros.

**Alcides Costa Vaz.** Brasileño. Doctor en Ciencias Políticas y Magíster en Relaciones Internacionales. También tiene una especialización en Comercio Exterior. Actualmente se desempeña como Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Ha publicado en numerosas revistas académicas, ha coordinado publicaciones y compilado libros. *Cooperación, integración y proceso negociador: una construcción del MERCOSUR* (2002) está entre sus publicaciones recientes.

**Mark Ungar.** Estadounidense. Licenciado en Gobierno y en Literatura por la Universidad Wesleyana. Maestría en Asuntos Internacionales y doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Columbia. Actualmente es catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad de Nueva York, y miembro de la Junta Directiva del

Centro de Estudios de las Américas de la misma. También es asesor del Gobierno argentino en la formulación de cambios estructurales en los sistemas de capacitación, asuntos internos, evaluación y promoción, y policía comunitaria de la Policía Federal Argentina (PFA). Es autor de innumerables publicaciones sobre el tema.

**Ignacio Cano.** Español. Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid y profesor de Metodología de la Investigación Social en la Universidad del Estado de Río de Janeiro. Sus áreas de investigación e interés son: violencia y seguridad pública y educación y evaluación de programas sociales. En los últimos años ha sido investigador del ISER en Río de Janeiro, profesor visitante de la Universidad Fluminense y la Universidad Federal de Juiz de Fora, además de consultor de diversos proyectos sobre violencia y educación en Brasil y en otros países de América Latina. Ha publicado numerosos trabajos sobre estas cuestiones.

**William G. Torres Armas.** Boliviano. Diplomático de carrera. Actual ministro consejero de la Embajada de Bolivia en la Argentina. Doctor en Derecho por la Universidad Mayor de San Andrés, con maestría en Comercio Exterior (Universidad Católica Boliviana), maestría en la Universidad Complutense de Madrid. Ex Director General de Límites y Fronteras y de UDAPEX. Ex profesor de la Academia Diplomática de Bolivia, del CIDES (UMSA) y de la Universidad Nuestra señora de La Paz. Autor de varias publicaciones en Bolivia y otros países como Chile, Perú y Guatemala.

# La fragmentada agenda de (in)seguridad regional<sup>1</sup>

Monica Hirst

## Introducción

A partir de septiembre de 2001, lo que aparecía ya como una tendencia pasó a profundizarse y a imponerse como una nueva estructuración de la agenda de seguridad de las Américas. La diferenciación entre el norte y el sur de América Latina, ya consolidada en el ámbito económico-comercial al cabo de un decenio de vigencia del NAFTA, se manifestaría también en otros ámbitos, particularmente en el de la seguridad.

Un análisis de las últimas dos décadas desde una perspectiva histórica permitirá constatar que la crisis centroamericana, que monopolizó la política latinoamericana de Washington en los años ochenta, llegaba a su final. La vinculación entre el proceso de paz de esta subregión y la “victoria” estadounidense en la Guerra Fría, sumada a la creciente erosión de la frontera entre México y Estados Unidos, llevaba a que el norte de América Latina dejara en los hechos de ser una *zona de influen-*

---

<sup>1</sup> Agradezco la asistencia de Fabián Calle y Martín Landi en la elaboración de la primera versión de este trabajo.

cia de EE UU para transformarse en su *esfera de seguridad*. Frente a esta realidad, América del Sur era la única zona de influencia que quedaba como resultado del esquema de la bipolaridad. Esta diferenciación se convirtió en una fuente de tensiones intralatinoamericanas que introdujeron el riesgo de nuevas fracturas regionales.

Este riesgo está asociado a la diferenciación entre la subregión andina y el Cono Sur. Además de esta distinción se percibe una dinámica de pequeñas fracturas intrasubregionales que confieren aún mayor complejidad a la agenda de seguridad de la región. En el espacio andino, las fracturas responden a la reactivación de fantasmas aún presentes en la memoria colectiva de las respectivas sociedades y que se constituyen en elementos funcionales de las Fuerzas Armadas, así como de las élites locales de los países de la zona. Los antagonismos entre Colombia y Venezuela, Bolivia y Chile, Ecuador y Colombia, Perú y Chile, etc., son ejemplos notorios de esta dinámica. En algunos casos, particularmente el que enfrenta a Bolivia y Chile, esta agenda se constituye en un combustible del expansivo movimiento indigenista que se observa en Bolivia.

Al mismo tiempo se muestran como menos vigorosas las tendencias observadas hace 10 ó 15 años en la dirección de la creación de una Comunidad Pluralista de Seguridad<sup>2</sup> en el espacio del Mercosur. Si bien existen menos elementos de obstrucción para el avance en la cooperación en los ámbitos de la seguridad y la defensa, dos factores contribuyen a reforzar estas dificultades. El primero se refiere al escenario de amenazas reales y/o “*de facto*” en la región a partir de las nuevas prioridades estratégicas estadounidenses, particularmente en su guerra con-

---

<sup>2</sup> Concepto utilizado para las regiones o subregiones en las que la guerra interestatal es impensable por la combinación de diversos factores: regímenes políticos democráticos, de interdependencia económica, de percepciones comunes sobre las amenazas, de intereses convergentes en el campo político-estratégico y el consiguiente desarrollo de mecanismos concretos o cooperativos para hacer frente a las agendas y desafíos compartidos. Véase Deutsch, M. 1958: “Trust and suspicion”. *The Journal of Conflict Resolution* 2: 265-79.

tra el terrorismo. Aun cuando el grado de alarma establecido por Washington resulta desproporcionado con respecto al grado de peligrosidad real que presenta la subregión, su identificación como un foco de amenaza conduce a un tratamiento que requiere redobladados esfuerzos de cooperación y unidad de acción por parte de los países de la región. El área en cuestión en este caso es la denominada Triple Frontera, actualmente considerada por la Casa Blanca como propicia para el refugio y el accionar de células terroristas de origen musulmán. El segundo factor proviene del impacto de la guerra civil colombiana en las políticas de defensa de los Estados miembros del Mercosur, especialmente para el Brasil. De hecho, este país mantiene una agenda de seguridad dual en la que conviven una orientación comunitario-cooperativa en sus fronteras meridionales y otra de carácter defensivo-territorialista en la región amazónica. En este caso se busca asegurar la integridad del territorio nacional y la protección de las poblaciones locales contra la amenazante presencia de los grupos armados y narcotraficantes colombianos. El entrecruzamiento de estas organizaciones con el crimen organizado en Brasil va tornando más difusa y compleja la frontera entre las políticas de defensa y la seguridad pública.

El conjunto de matices mencionado está lejos de merecer un enfoque coordinado por parte de los países de la región. La ausencia de una visión común que conduzca a iniciativas consensuadas tanto en los ámbitos multilaterales latinoamericanos (Grupo de Río) como interamericano (OEA) evidencia el alto grado de desarticulación que prevalece en el tratamiento de temas de seguridad en las Américas. Tanto en su etapa preparatoria como durante la reunión sobre seguridad regional convocada por la OEA y celebrada en México (octubre de 2003), predominó la preferencia por una agenda con un nivel de generalidad y superficialidad que hizo inviable cualquier tipo de compromiso operativo entre las partes. Con vistas a atenuar el impacto del mosaico de percepciones y recetas sobre la mesa se recurrió a un nuevo artificio semántico, el concepto de “agenda multidimensional”, lo que abrió las

puertas para la utilización de un enfoque excesivamente amplio en la definición de amenazas.

Desde el punto de vista de los intereses de seguridad estadounidenses se hizo evidente una diferencia entre los foros activados a partir de iniciativas propias y aquellos subordinados a deliberaciones colectivas. Por su parte, la reunión bianual de ministros de defensa convocada a partir de 1995 se transformó en un espacio de actualización de las expectativas de EE UU, ajustadas a sus prioridades estratégicas, de manera que las deliberaciones de la OEA pasaron a cumplir una función secundaria. Se podría inferir que cuanto menores son las restricciones para plasmar manifiesta y unilateralmente sus percepciones estratégicas, más inequívocos son los mensajes de Washington. Así, las reuniones ministeriales, aun sin contar con una sólida base institucional (y tal vez por esto mismo), adquirirían un mayor peso para la política latinoamericana de EE UU en temas de seguridad. Por eso, a pesar de las tensiones que afloraron, la relevancia política de la reunión de Ministros de Defensa realizada en Santiago de Chile en 2002 fue superior a la Conferencia del año 2003 en México.

De todas formas, se debe tener en cuenta que la región tiene una presencia difusa entre las prioridades estratégicas de EE UU, considerando las principales amenazas señaladas por Washington a partir del 11 de Septiembre —Estados “villanos”, producción de armas de destrucción masiva y organizaciones terroristas—. Además de haber superado el *test* de “villanía”, los 32 Estados americanos (aparte de EE UU y Canadá, naturalmente), han ofrecido pruebas suficientes de su renuncia a la producción de armamentos no convencionales. Con respecto al terrorismo, se implementó un conjunto de iniciativas regionales y subregionales, tanto en el ámbito de la OEA como en el de la CAN y el Mercosur, para perfeccionar el control policial y de inteligencia intra-regional. Sin embargo, estos mecanismos no siempre fueron considerados satisfactorios por el Gobierno estadounidense, como resulta evi-

dente en el caso de la Triple Frontera, que se percibe como un foco virtual de acción terrorista, por lo que Washington reclama un tratamiento preventivo más “eficaz”.

Como nos ocuparemos de resaltar en las páginas siguientes, la guerra en Colombia se ha transformado para Washington en *el* tema de la agenda de seguridad hemisférica. De hecho, a partir del 11 de Septiembre, la política estadounidense frente al conflicto colombiano se convirtió en un espejo de proyección. Al mismo tiempo, la guerra en Colombia ha tenido un efecto de contagio en la agenda de seguridad de todos los países sudamericanos. La simultaneidad de ambas dinámicas va conduciendo a una superposición de dos dimensiones: una dominada por la percepción norteamericana, en la cual el terrorismo acapara y simplifica la noción de amenaza, y otra, impuesta por las realidades locales y nacionales, que añade complejidad.

La primera preocupación de este ensayo será la de subrayar los factores identitarios de esta región cuando se analiza su agenda de seguridad y defensa. Muy brevemente, cuáles son las marcas permanentes que le otorgan especificidad. Seguidamente se abordará la seguridad regional desde seis ángulos diferentes que contribuyen conjuntamente a identificar las complejidades del proceso de regionalización en materia de seguridad de las Américas. En *primer* lugar, la fragmentación intraregional y la heterogeneidad política llamarán la atención sobre el precario sentido de unidad de las Américas en lo referente a cuestiones de seguridad internacional y regional. Algún progreso se ha logrado de todos modos, particularmente como resultado del efecto derrame de la regionalización económica, lo que será el *segundo* ángulo analizado. Aquí serán de gran utilidad los instrumentos ofrecidos por el funcionalismo y el neoliberalismo. Sin embargo, a la luz de una *tercera* lectura, se puede mirar la seguridad regional con los lentes del realismo clásico. En este caso la persistencia de rivalidades interestatales contribuye a mantener viva la dinámica del dilema de seguridad en la región.

Constataremos por tanto que este dilema está más activo de lo previsto hace una década, tras la finalización de la Guerra Fría, cuando surgieron las amenazas no militares. En este contexto tomaron forma una “nueva” y una “novísima” o “supernueva” agenda, temas que serán tratados como la *cuarta* y *quinta* opciones de análisis en este ensayo. Otra vez desde un prisma realista, la seguridad regional no puede dissociarse de la política de poder. Como se verá en el *sexto* abordaje, esta dimensión implica necesariamente tratar de la presencia predominante de Estados Unidos e introducir la cuestión del potencial liderazgo del Brasil en América del Sur. Una última sección enfoca la guerra en Colombia, que por su complejidad refleja simultáneamente los seis ángulos desarrollados previamente.

Los enfoques mencionados no son necesariamente excluyentes en lo que se refiere a su poder explicativo; sin embargo, expresan claramente preferencias hacia un tipo de aproximación analítica, de interpretación histórica y de prescripciones normativas. Sumados, reflejan el carácter único de la región cuando se aborda el tema de la seguridad internacional: una “anomalía intrigante” tal como fue clasificada por Kalevi Holsti<sup>3</sup>. Esta condición extraña no debería ser entendida exclusivamente como el resultado de las tendencias particulares que dan forma a la agenda de seguridad en la región. Puede ser útil para comprender la posición que América Latina, y en particular Sudamérica, ocupan en la política mundial.

## La identidad regional

A lo largo de los últimos años, América Latina ha experimentado grandes transformaciones que abarcan desde la política y economía domésticas a los asuntos regionales y hemisféricos. Los cambiantes escenarios

---

<sup>3</sup> Moskos, Williams y Segal, 2000: 14-32.

en la región han atravesado dos fases diferenciadas, ambas conectadas a factores regionales e internacionales. Mientras que en los años noventa la fuerza central de la transformación estuvo ligada a las tendencias económicas —globales, regionales y domésticas—, a partir de 2001, las cuestiones políticas y de seguridad tomaron la delantera. De hecho, los problemas de seguridad —globales, regionales y domésticos— han asumido una importancia sin precedentes en todos los países de la región. Este cambio, si bien ha estado esencialmente ligado a las consecuencias mundiales del 11 de Septiembre —que se agravaron con la guerra contra Irak—, también encuentra explicaciones en los procesos internos relacionados a los claroscuros de la democratización.

Aun cuando a esta región le corresponda un papel marginal en la determinación de la seguridad mundial, los nuevos desarrollos de la agenda de seguridad global han tenido un considerable impacto en la misma. Naturalmente, este impacto está ligado a los desarrollos políticos y de seguridad previos de la región. En términos comparativos, América Latina representa el área más desmilitarizada del mundo. Es una región con una limitada propensión hacia los conflictos interestatales, en la que han prevalecido unos presupuestos militares relativamente bajos durante las últimas décadas. En casi todos los países de la región, la democratización ha conducido a reformas de las políticas de defensa nacional cuyo denominador común es el compromiso con instituciones y valores democráticos.

En la mayoría de los casos, se ha incorporado en las agendas de seguridad nacional los desastres naturales y escenarios socialmente disruptivos causados por la pobreza, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la migración ilegal. Así, las políticas de defensa nacional han ido absorbiendo más y más el concepto de seguridad humana. Entretanto, en el periodo más reciente, ésta dejó de ser la única tendencia manifiesta en las políticas de defensa de los países de la región. En este sentido, si bien muchos países están adoptando nuevos enfoques

en la definición de amenazas, en varios casos se observa el interés por preservar visiones que justifiquen la continuidad de políticas de defensa tradicionales. Mientras Sudamérica no ha sido excluida de la nueva ola de transformaciones en la cultura y en la estructura de las Fuerzas Armadas, los cambios organizacionales inspirados por las políticas militares “posmodernas” han sido incorporados de forma parcial y desigual por los países de la región.

Durante los años noventa se amplió la participación de las fuerzas armadas latinoamericanas en misiones internacionales que implican despliegues militares con propósitos pacíficos y humanitarios —particularmente las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU—, así como la interpenetración entre las esferas civil y militar, especialmente dentro de las fuerzas armadas del Cono Sur.

Asimismo, y paradójicamente, se ha compartido tanto las ventajas derivadas de la tendencia general hacia la declinación de las guerras interestatales como el peso impuesto por la mayor propensión hacia guerras civiles dentro de los Estados. No obstante, lo que inicialmente se percibía como una guerra intraestatal —como es el caso de la colombiana— también ha dado lugar a percepciones de conflicto de carácter interestatal. Esta derivación se torna aún más probable cuando se insiste en preservar —e incluso revalorizar— las políticas de defensa nacional, como se puede observar por ejemplo en los casos de Chile, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil.

Así, las políticas de defensa de América del Sur han dado lugar a una realidad inédita en la que estructuras militares modernas coexisten con formas posmodernas de organización y doctrina militares<sup>4</sup>. Afortunadamente, esta región no carga con ninguna de las disputas étnicas de zonas recientemente democratizadas ni con los conflictos

---

<sup>4</sup> Para una revisión histórica, Véase Holsti, 1996: 145-175.

religiosos latentes en diversas áreas del Tercer Mundo. Además, la región ha renunciado a la producción de armamentos de destrucción masiva, habiendo creado un régimen regional de prohibición de armas nucleares<sup>5</sup>. Considerada como una zona libre de guerra, América del Sur ha sido un área estratégicamente marginal en los asuntos mundiales. Tal irrelevancia se ha tornado aún más visible después del 11 de Septiembre y de los nuevos desarrollos en el diseño de la política estratégica estadounidense. En este contexto, lo que podría considerarse una ventaja y un caso ejemplar, se ha convertido en un factor que profundiza aun más la marginalidad de esta región. Es importante subrayar que en términos estratégicos, especificidad no significa necesariamente identidad. La principal dificultad que enfrenta Sudamérica para conformar una identidad estratégica deriva de su propia condición geopolítica, su inserción como esfera de influencia de Estados Unidos.

### **Fragmentación intraregional y heterogeneidad política**

No se puede visualizar América Latina como una “comunidad de seguridad” o como un subsistema en el sistema internacional. La ausencia de las amenazas comunes y las percepciones compartidas que dominaron previamente las políticas de seguridad internacional y regional durante la era bipolar potenció el impacto centrífugo de los nuevos acuerdos comerciales entre Estados Unidos, Canadá y México. Más recientemente, la fragmentación entre las agendas de seguridad del norte y del sur de América Latina se profundizó tras la creación del Comando Norte\* con la participación de los socios del NAFTA. Entre

---

<sup>5</sup> El Tratado de Tlatelolco, que establece la total prohibición de armas nucleares en América Latina, fue firmado en 1967. Este fue el primer acuerdo de congelamiento de pruebas nucleares en cubrir un área habitada del mundo.

\* Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, EE UU crea el Comando Norte del Pentágono para responder a las amenazas a la seguridad nacional de ese país. La jurisdicción del nuevo comando abarca el territorio de EE UU, México y Canadá, así como el mar en un radio de 500 millas fuera de la costa estadounidense. Con la nueva estructura de “comandos conjuntos”, EE UU dividía el planeta en provincias militares. (Nota del editor.)

las consecuencias de esta fragmentación se destaca la pérdida de sentido de comunidad en el ámbito latinoamericano.

Durante la primera década de la era post Guerra Fría, América Latina presentó un triple escenario: una subregión geoeconómica en el norte, que si bien involucra sólo a México, genera un efecto de derrame en América Central y el Caribe; una subregión andina debilitada por la fragilidad de sus instituciones estatales y con pocos medios para contrarrestar el empuje del narcotráfico y de los grupos armados; y un área pacífica en el Cono Sur comprometida con la integración regional y la mutua confianza subregional, particularmente en los casos de Argentina y Brasil.

Si América del Sur ha perseguido la profundización de los procesos de integración subregional, la expansión del comercio intraregional en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur ha sido menos constante, debido a las turbulencias políticas y económicas en el área. No obstante, el Mercosur todavía destaca como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad. La diferenciación entre los dos acuerdos subregionales ha estado condicionada tanto a factores geopolíticos como a razones políticas, en la medida en que la crónica inestabilidad política, acompañada por la escalada de la violencia dentro de la región andina contrasta con la consolidación de la democracia en el Cono Sur. Aunque la explicación de esta dualidad puede remontarse a sus antecedentes históricos, hoy se sustenta en las divergentes realidades políticas e institucionales de ambas subregiones. Escenarios de Estados frágiles en países como Colombia y Venezuela plantean desafíos políticos distintos de los que enfrentan países como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil. Estos últimos países son responsables de mantener el vigor de la continuidad democrática en Sudamérica.

Ha surgido una gran diferencia entre la Región Andina y el Cono Sur en lo referente a los contenidos de las agendas de defensa y de seguridad. Mientras que la mayoría de los gobiernos andinos considera a las Fuerzas Armadas como responsables de la lucha contra el narcotráfico; los gobiernos del Cono Sur han insistido en mantener a los militares al margen de este tipo de tareas, que son principalmente una responsabilidad de las fuerzas policiales locales. Por otro lado, las políticas de defensa y de seguridad en el Cono Sur han profundizado sus compromisos con la preservación de las instituciones democráticas.

La diferenciación intraregional ha adquirido nuevos matices desde los ataques del 11 de Septiembre y sus efectos sobre las prioridades estratégicas de Estados Unidos. La identificación del terrorismo como el objetivo principal de la construcción de la hipótesis de conflicto ha generado una superposición de doctrinas de seguridad que en algunos casos reactivan percepciones ideológicas del pasado reciente. Así, lo que para las Fuerzas Armadas colombianas podrá significar un proceso de actualización doctrinaria, para las de Chile podría sonar como la relegitimación de una visión de mundo construida desde los años 70.

## **Integración económica y cooperación en seguridad**

Luego del *boom* de acuerdos de integración regional en las Américas, éste ha sido indudablemente el enfoque que más ha estimulado la revisión de la literatura de seguridad regional en las últimas dos décadas. Numerosos análisis alimentados por enfoques funcionalistas y neoliberales han señalado los patrones cambiantes de las relaciones cívico-militares y las transformaciones en las políticas de defensa en América Latina, particularmente en el Cono Sur. Se ha hablado mucho acerca de la desactivación de las estrategias y percepciones del conflicto y el mejoramiento de la interacción interestatal e intersocietal en esta área. En este contexto, se ha explorado ampliamente el concepto de inspiración kantiana de la paz interdemocrática para explicar la cooperación

económica y de seguridad en la región, especialmente aquellas experiencias materializadas dentro del Mercosur.

Desde mediados del decenio de 1980 se ha llevado adelante en forma continua una agenda de cooperación entre las Fuerzas Armadas de la Argentina y del Brasil, siempre con la premisa de que la vinculación de la democratización con este tipo de interacción representa una condición esencial para la paz subregional. De hecho, sin que ello implique que la paz interdemocrática en la subregión del Mercosur se haya transformado en una garantía institucional tan efectiva como lo es en Europa, se puede decir que la misma ha tenido influencia sobre los desarrollos políticos en el área. Éste tipo de influencia es perceptible en los intentos de asegurar la supervivencia de la democracia paraguaya y, hasta cierto punto, en el episodio de la crisis de gobernabilidad que experimentó la Argentina en 2001.

La cooperación en seguridad se ha expandido bajo la sombra del creciente comercio intraregional entre los países andinos, entre EE UU y México y dentro del área del Cono Sur. Compartir valores políticos comunes y encarar desafíos económicos similares contribuyó a reducir disputas y rivalidades, que en el pasado obstaculizaron las iniciativas de cooperación en la región. Desde mediados de los años ochenta se mantuvo la expectativa de que la cooperación en seguridad, junto con la integración económica y la coordinación política, se transformaría en un proceso irreversible. Se ha implementado un importante conjunto de medidas de construcción de confianza mutua con el propósito de consolidar las bases para la paz y estabilidad interestatal<sup>6</sup>. Las relaciones cívico-militares posteriores a la era del autoritarismo en el Cono Sur también han favorecido la identificación de nuevas funciones y cometidos internacionales para los militares de esta subregión.

---

<sup>6</sup> Hirst, 1998: 159-187.

A lo largo de los años noventa, Argentina, Brasil y Uruguay aumentaron notablemente su participación en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, y al mismo tiempo efectuaron maniobras militares conjuntas en la zona de sus fronteras comunes, con el propósito de consolidar una agenda de defensa convergente y cooperativa. En virtud de los acuerdos de cooperación nuclear entre la Argentina y el Brasil, sumados a los compromisos de no proliferación sellados por el Tratado de Tlatelolco —que abarca a toda América Latina— la zona Mercosur se considera como un arquetipo de zona libre de armas nucleares. Sin embargo, aunque estuvieron estimulados por intensas presiones externas —especialmente de parte de los EE UU—, estos avances merecieron un reconocimiento internacional modesto. La irrelevancia estratégica del Cono Sur ha limitado el impacto de tales logros en la comunidad internacional.

La expansión de la regionalización no ha conducido a una opción única en lo referente a la cooperación en materia de seguridad en las Américas. Actualmente se perciben sobre la mesa tres fórmulas alternativas de vinculación entre integración económica y seguridad regional: la alternativa Mercosur; una vía sudamericana —aún incipiente— y, finalmente, una opción interamericana (hemisférica). Hasta el momento, las tres han progresado de forma desigual, y ninguna de ellas está en condiciones de ser considerada como un esquema regional consolidado de cooperación en seguridad.

Aunque la democratización ha sido una experiencia compartida por todos los socios del Mercosur, todavía no ha conducido a la formación de una comunidad pluralista de seguridad. Las lealtades regionales han ganado terreno alentadas sobre todo por dos factores: la defensa de la democracia y la preservación de la paz. La implementación de medidas de construcción de confianza mutua, la inclusión de la cláusula democrática en el Tratado de Asunción y el compromiso con el establecimiento de una zona de paz han sido los pasos más

importantes hacia una Comunidad Pluralista de Defensa. La coexistencia de diferentes percepciones acerca de la seguridad después del fin de la Guerra Fría impidió, sin embargo, una convergencia de amplio espectro, necesaria para lograr la implementación de políticas comunes en defensa y política exterior. La cooperación en materia de seguridad dentro del Mercosur sufrió sus mayores turbulencias con el anuncio del acuerdo al margen de la OTAN entre Estados Unidos y Argentina (1996). Aunque las recompensas por el alineamiento fueron menores de lo que se esperaba, la sintonía militar con EE UU señaló una vía ampliamente aceptada por las Fuerzas Armadas argentinas. Para los militares brasileños esta opción atenuó el entusiasmo por profundizar las relaciones con su principal vecino del sur, lo que llevó más a la ejecución de acciones puntuales de cooperación que a la formulación de una visión estratégica común. No obstante, el Mercosur siguió siendo identificado como la principal fuente de estabilidad para América Latina. Cabría esperar que los cambios de los gobiernos brasileño y argentino abran un nuevo capítulo en el terreno de las políticas de defensa de estos países. Ambos han reforzado visiones tradicionales que destacan valores territorialistas y soberanistas. Este tipo de coincidencia podrá propiciar el retorno de posturas defensivas compartidas semejantes a las que fueron predominantes en los años ochenta.

A lo largo del decenio de 1990, América del Sur demostró su limitada capacidad para avanzar a partir de intereses comunes en el campo de la seguridad. Los Estados de la región difícilmente fueron más allá de una diplomacia presidencial orientada a intercambiar preocupaciones mutuas. Nunca se enfrentó la principal amenaza de seguridad de la región —el narcotráfico— a partir de una coordinación regional efectiva. El concepto de una comunidad de seguridad sudamericana adquirió impulso después de la iniciativa brasileña de lanzar una agenda común basada en la integración económica, las conexiones de infraestructura y los valores políticos comunes. Sin embargo, la cumbre presidencial

sudamericana convocada por el Gobierno brasileño en el año 2000 generó más incertidumbre que apoyo al liderazgo regional del Brasil. Al mismo tiempo, se constató el avance del acercamiento entre la Comunidad Andina y el Mercosur con vistas a crear un espacio común de intereses económico-comerciales y de defensa de la democracia.

Paralelamente, la política de defensa brasileña expandió su preocupación por la seguridad regional. El Ministerio de Defensa de ese país manifestó su intención de implementar una política de seguridad común en Sudamérica para contener el impacto de la violencia y la guerra en Colombia. Así, la defensa del Amazonas abrió el camino para una nueva agenda cooperativa con la región. Otra iniciativa en esta dirección ha sido el anuncio del ministro de Defensa brasileño de la creación de un sistema de fuerzas de despliegue rápido (FDR), que deberá ser implementado conjuntamente con una estructura de seguridad regional. A partir del Gobierno Lula, Brasil ha buscado reforzar aún más su política sudamericana con intención de fortalecer la identidad política y económica de la región y su coordinación en el campo de la seguridad.

En los asuntos interamericanos, las percepciones de seguridad compartidas fueron más fácilmente alcanzables durante la II Guerra Mundial y los primeros tiempos de la Guerra Fría que en el periodo actual. La idea inicial de combinar de un amplio acuerdo de comercio hemisférico con un esquema de seguridad regional no ha sido aceptada por la comunidad latinoamericana. El mismo lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1995 fue objeto de una recepción ambigua, despertando simultáneamente sentimientos de seducción, de rivalidad y actitudes defensivas. Paralelamente a esta iniciativa, EE UU se mostró interesado en la promoción de un régimen de seguridad hemisférico<sup>7</sup>. Siguiendo las premisas de la seguridad coope-

---

<sup>7</sup> Desde 1996, las Conferencias Hemisféricas de Ministros de Defensa fueron llevadas a cabo en el siguiente orden: Williamsburg (1996), Buenos Aires (1998), Manaus (2000), Santiago de Chile (2002).

rativa, el principal objeto de este régimen sería expandir medidas de construcción de confianza mutua e iniciativas de cooperación que recortasen el margen de maniobra de las políticas de defensa nacionales. No obstante, los avances alcanzados en la Conferencia de Ministros de Defensa fueron limitados y surgieron visibles dificultades dentro de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA durante su intento de elaborar un enfoque común para la región. Lo que se percibe por tanto es que este organismo adolece de una incapacidad crónica para transformar la paz en un activo político que conduzca a la construcción de un proyecto comunitario efectivo<sup>8</sup>.

La posibilidad de un régimen de seguridad hemisférica se vio aún más menoscabada por las consecuencias del ataque del 11 de Septiembre. Por un lado, la importancia prioritaria de las cuestiones de seguridad ha reducido el interés estadounidense en la región; por el otro, el concepto mismo de seguridad hemisférica ha quedado reducido y supeditado a los objetivos estratégicos inmediatos de EE UU —la lucha contra el terrorismo—. Por parte de Washington, ha habido un creciente interés en subordinar las iniciativas de libre comercio a las prioridades de seguridad. La necesidad de entrelazar las políticas de seguridad dentro de la región andina con la cooperación económica se hizo aún más explícita en los contenidos del Acuerdo de Promoción del Comercio (TPA, según su sigla en inglés), aprobados por el Congreso de Estados Unidos en 2002.

Luego de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, los países de América Latina manifestaron rápidamente su solidaridad con EE UU, expresando su pesar y anunciando amplios esfuerzos para combatir el terrorismo. La inmediata convocatoria a una Conferencia de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la rápida activación del Tratado

---

<sup>8</sup> Para un análisis crítico de la actuación de la OEA en temas de seguridad, véase el reciente trabajo de Monica Herz (2003).

Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) no fueron señales de cohesión regional. A pesar de los efectos simbólicos de ambas iniciativas, particularmente mientras EE UU reunía el respaldo político para legitimar la anunciada acción militar en Afganistán, lo cierto es que los atentados sobrevinieron en un momento en el que los desafíos políticos y económicos que enfrenta la región producen más fragmentación que coordinación y/o integración. Esta realidad geopolítica sugiere que es más probable que las naciones de América Latina se posicionen individualmente que como un bloque interamericano en temas de seguridad internacional y regional.

Una clara evidencia de tales tendencias fue la decisión de México de retirarse del TIAR, anunciada por primera vez en septiembre de 2001 y confirmada un año después. Entendida como una respuesta a la negligencia de Estados Unidos frente a las expectativas de México en política inmigratoria, el carácter unilateral de esta decisión contribuyó aún más al desmantelamiento de una agenda de seguridad común dentro de la comunidad interamericana. Las diferentes explicaciones sobre el hecho son igualmente reveladoras de la fragmentación interamericana. Mientras la decisión mexicana de retirarse del acuerdo de seguridad hemisférico de 1947 fue interpretada por Washington como una medida tendiente a enfriar las relaciones con la Administración Bush, en Sudamérica se la tomó como una reacción de México ante su inclusión en el recientemente creado Comando Norte. Para contrarrestar tales impresiones, el Gobierno mexicano intentó abrir un amplio debate sobre la redefinición de los conceptos de seguridad regional en la conferencia de seguridad hemisférica de octubre de 2003 en la ciudad de México. El interés del gobierno anfitrión por reforzar la importancia de los temas de la seguridad humana en la agenda interamericana no contó con el respaldo de muchos otros países latinoamericanos y menos de Estados Unidos, centrado en profundizar los vínculos entre la seguridad hemisférica y la guerra global contra el terrorismo. En este

caso, pues, lo que se pretende es precisamente limitar la importancia de la seguridad humana y *securitizar*\* el conjunto de temas de la agenda social y política interamericana.

El desinterés de EE UU por reactivar una política de seguridad hemisférica quedó expresado en los contenidos de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos hecha pública en septiembre de 2002. Al abordar los pactos de seguridad regional, este documento no hace referencia al TIAR. Al mismo tiempo que la comunidad hemisférica brilla por su ausencia en las nuevas prioridades estratégicas estadounidenses, Washington declaró mantener su expectativa de que los países de la región se adhieran al concepto de seguridad cooperativa<sup>9</sup>. En el mismo mes en que se divulgaba el texto mencionado, el Gobierno de EE UU manifestaba su intención de subordinar el conjunto de iniciativas regionales en temas de seguridad —citando como ejemplos los pasos que se están dando entre tanto en el Caribe como en Centroamérica— bajo este paraguas conceptual acompañado de una estructura institucional acorde.

Si bien nuevas insistencias en esta dirección se hicieron sentir en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica en el marco de la OEA de octubre de 2003, al final apenas fueron reafirmadas las instituciones interamericanas ya operativas y al mismo tiempo asegurado un mandato acotado para la JID (Junta Interamericana de Defensa). En esta ocasión se abordó una amplia gama de temas referidos a la agenda de seguridad intra y extra interamericana para la cual el único punto de

---

\* La *securitización*, concepto introducido por autores de la Escuela de Copenhagen, consiste en atribuir carácter de seguridad a un asunto que en principio se concibe como político. Por ejemplo, la *securitización* de la lucha contra las drogas ilícitas —una cuestión esencialmente política y de salud pública— ha significado una militarización de la política antidroga, otorgando al Estado poderes extraordinarios para tomar decisiones. La agenda gira en torno al carácter de seguridad. (Nota del editor).

<sup>9</sup> Discurso de Roger Noriega como representante de Estados Unidos ante la OEA, pronunciado el 20 de septiembre de 2002. Defense Institute of Security Assistance Management (otoño 2002/invierno 2003).

consenso se dio en el ámbito conceptual, con la introducción de la noción de “multidimensionalidad”<sup>10</sup>. Además de volver a la carga con el tema de la seguridad cooperativa, el temario del encuentro puso en evidencia la tendencia hacia la *securitización* de la agenda política de la región. La preocupación central de varios países latinoamericanos frente a esta tendencia fue la de garantizar las prerrogativas de los Estados nacionales como principales responsables del diseño e implementación de las políticas de defensa en la región<sup>11</sup>.

Es importante subrayar que la fragmentación interamericana y la negligencia de los Estados Unidos no han impedido que los países de América Latina hicieran uso de las herramientas institucionales a su disposición para propiciar iniciativas que refuerzan el combate al terrorismo en la agenda de seguridad hemisférica. Desde el final de la Guerra Fría se adoptaron por consenso más de 90 resoluciones relativas al control de armas, a la no proliferación de armas de destrucción masiva, medidas de confianza recíproca y acciones de control sobre actividades terroristas.

En noviembre de 1998, la Conferencia Hemisférica sobre Terrorismo aprobó el Compromiso de Mar del Plata, recomendando la creación de un Comité Interamericano sobre Terrorismo. Un año más tarde, este Comité fue implementado en la XXIX Asamblea de la OEA en Guatemala. Este curso de acción se expandió desde el 11 de Septiembre involucrando diferentes departamentos de la OEA<sup>12</sup>. Se

---

<sup>10</sup> De acuerdo a la agenda previamente fijada, los temas a tratar serían: el papel de la Comisión de Seguridad Hemisférica, identificación de las amenazas regionales y de los instrumentos adecuados para afrontar los mecanismos de prevención en seguridad, el papel de la UPD (Unidad para la Promoción de la Democracia), reforma del TIAR, relación OEA/JIID, mecanismos de lucha contra el terrorismo, ratificación del CICTE y el CIFTA, regulación del tráfico ilícito de armas, superposición entre seguridad externa y seguridad interna, implementación de la Carta Interamericana y sus relaciones con el tema de seguridad, transparencia en la gestión pública de los temas de defensa y seguridad, relación entre los mecanismos de seguridad hemisféricos de las Naciones Unidas.

<sup>11</sup> Véase texto resolución final de la Conferencia.

<sup>12</sup> Fitzgerald, 2002: 2-10.

estableció una vinculación especial entre el Comité contra el Terrorismo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en un intento de combinar la lucha antiterrorista con la protección de los derechos humanos. En junio de 2002, la Asamblea General aprobó la Convención Interamericana contra el Terrorismo que compromete a la región con un extenso conjunto de medidas para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo internacional<sup>13</sup>.

### **La agenda tradicional**

Este enfoque examina la vigencia del dilema de seguridad como factor explicativo de las políticas de defensa y seguridad en el ámbito sudamericano. Si bien los escenarios de conflictos interestatales son poco probables en la región, las rivalidades interestatales aún están presentes en Sudamérica. Como se mencionó, la marginalidad estratégica de la región ha reducido el impacto de las diferencias interestatales sobre la seguridad regional y las dinámicas del dilema de seguridad son más efectivas por lo que impiden que por lo que promueven.

En el pasado, las hipótesis de conflictos interestatales en la región eran parte sustancial de las políticas de defensa de América Latina. Además de justificar la expansión de los gastos militares, estas políticas contribuían al mantenimiento de las prerrogativas políticas de las Fuerzas Armadas y perpetuaban la importancia de la perspectiva geopolítica en la región. Dinámicas persistentes de rivalidad se repetirían a sí mismas en un conjunto de relaciones bilaterales, como Venezuela-Colombia, Chile-Perú, Chile-Bolivia, Chile-Argentina, Paraguay-Bolivia, Ecuador-Perú y Argentina-Brasil. Una persistente carrera armamentista en la región estimulaba la expansión de las industrias

---

<sup>13</sup> La Convención Interamericana contra el Terrorismo entró en vigor en julio de 2003. La convención pone énfasis en la coordinación de controles fronterizos, cooperación en actividades de inteligencia, capacitación técnica y policial y los procedimientos legales contra actividades terroristas.

locales de material bélico y se beneficiaba de la diversificación del acceso al mercado internacional de armas. Mientras que los cálculos de equilibrio de poder representaban el principal *leitmotiv* o tema recurrente de las políticas de seguridad en la región, los conflictos interestatales estaban motivados tanto por disputas territoriales como de recursos naturales<sup>14</sup>.

Pese a que la democratización en los últimos 20 años ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de los países de América Latina, facilitando la desactivación de estas doctrinas, la cultura política que subyace a las mismas no ha sido completamente eliminada. Con respecto a los años setenta y ochenta, el gasto militar disminuyó dramáticamente hacia fines del siglo XX. Sorpresivamente, sin embargo, éste ha comenzado a aumentar nuevamente, aunque en una escala más modesta que la de años precedentes. En un extremo, Argentina ha sido el país que más ha reducido su presupuesto de defensa; en el otro, se sitúa Colombia que ha más que duplicado su personal militar durante los últimos 15 años. También es importante mencionar el caso de Venezuela, que aunque no enfrenta una guerra civil como su vecino, ha incrementado su personal militar en más del 60%. Chile ha disminuido su gasto en términos absolutos, pero el porcentaje de gastos militares en el presupuesto nacional sigue siendo uno de los más altos de la región. Aunque Brasil ha aumentado su presupuesto militar, éste todavía se mantiene relativamente bajo, si se lo compara con países como Venezuela, Perú, Chile y Ecuador. Como ya se mencionó, en diversos países se preserva el servicio militar obligatorio, lo que se traduce en un número elevado de conscriptos.

El siguiente cuadro permite comparar las dimensiones actuales de las Fuerzas Armadas de los distintos países sudamericanos, especificando en cada caso los efectivos totales, los conscriptos y el peso relativo en el conjunto de la región:

---

<sup>14</sup> Véase Kacowicz, 1998: 89-102 y Mares y Bernstein, 1998: 49-79.

### Fuerzas Armadas en América del Sur, 2002

|              | Total          | Conscriptos | Porcentaje Sudamérica |
|--------------|----------------|-------------|-----------------------|
| Argentina    | 71.400         |             | 7,6                   |
| Bolivia      | 31.500         | 20.000      | 3,3                   |
| Chile        | 77.300         | 22.400      | 8,2                   |
| Colombia     | 206.000        | 74.700      | 21,8                  |
| Ecuador      | 59.500         |             | 6,5                   |
| Brasil       | 287.600        | 48.200      | 30,3                  |
| Paraguay     | 18.600         | 11.000      | 1,3                   |
| Perú         | 100.000        | 64.000      | 10,6                  |
| Uruguay      | 15.200         |             | 1,7                   |
| Venezuela    | 82.300         | 31.000      | 8,7                   |
| <b>Total</b> | <b>949.400</b> |             | <b>100</b>            |

Fuente: Institute of Strategic Studies, Report 2002.

El nacionalismo continúa siendo una importante fuente de cohesión dentro de las Fuerzas Armadas de los países de la región. Pese a que las tensiones creadas por disputas territoriales han bajado notablemente, es posible observar la presencia de percepciones basadas en rivalidades del pasado. Se puede señalar casos dramáticos tales como la ausencia de relaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia, el lento proceso de reconciliación entre Perú y Ecuador, las crecientes hostilidades entre Venezuela y Colombia, los nuevos hostigamientos entre Ecuador y Colombia, la parálisis y eventuales retrocesos en el diálogo de Argentina con Gran Bretaña y la comunidad Kelper para el reinicio de negociaciones sobre la soberanía de las islas Malvinas<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> La reciente adquisición de dos submarinos tipo “Scorpene” (de fabricación franco-española) por parte de la marina chilena generó reacciones negativas entre sus vecinos. Esta adquisición decidida en la segunda mitad de los años 90, se ha visto complementada por la compra de una fragata Clase 22 de fabricación británica (y que prestó servicio en el Reino Unido entre 1988 y 2003) por un valor de 45 millones de dólares así como la decisión del Ministerio de Defensa de Chile en enero de 2003 de adquirir cuatro fragatas retiradas del servicio activo en Holanda por un valor cercano a los 350 millones de dólares.

De hecho, se observa en la región una caprichosa combinación entre banderas territorialistas impulsadas por rivalidades interestatales seculares y los recientes procesos democráticos, particularmente aquellos marcados por la expansión de las presiones de movimientos sociales organizados. En el ámbito andino nuevas dinámicas participativas llevaron al protagonismo de las organizaciones indígenas que han conquistado una inédita presencia en la vida política boliviana, ecuatoriana y peruana. Éstas plantean demandas sociales y políticas que incluyen reivindicaciones territorialistas convergentes con las percepciones nacionalistas aún sustentadas en los círculos militares de los países del área —como es el caso de Bolivia— alimentadas por sentimientos antiimperialistas (y por tanto antinorteamericanos como ocurre en el Ecuador). Así, la utopía de la reconstrucción de naciones indígenas reactivada por estos movimientos viene a estimular indirectamente las carreras armamentistas entre los países sudamericanos. Dicho de otra forma, las reivindicaciones soberanistas terminan creando un puente entre el Estado y los movimientos sociales que favorecen la perpetuación del dilema de seguridad en la región.

Otro punto que conviene subrayar es que el resurgimiento del antediluviano dilema de seguridad resulta curiosamente respaldado por la reactivación de las ventas militares de Estados Unidos en la región. Ésta ha sido una vieja tendencia, ampliamente contenida desde los años 70, cuando las ventas militares de EE UU pasaron a estar condicionadas por las políticas de derechos humanos. A partir del momento que esta barrera fue eliminada, fruto de los procesos de democratización, la región volvió a tener acceso a las adquisiciones militares de Estados Unidos en términos graduales y selectivos. Mientras en el Cono Sur se ha profundizado la cooperación bilateral de Estados Unidos con Argentina y Chile, también Brasil ha sido puesto dentro del mapa de los equipos de defensa excedentes, lo que ha resultado en la adquisición por parte de la Marina brasileña de seis barcos de guerra de los EE UU previamente enviados bajo el régimen de arriendo. De

hecho, aparte de Colombia, Brasil ha sido el país de la región que más ha expandido sus adquisiciones militares en años recientes. También conviene mencionar el papel brasileño como exportador de material bélico dentro y fuera de la región, en especial su presencia como proveedor de equipamiento logístico —sobre todo de tanques— a Colombia. Actualmente Brasil ocupa el 10º lugar entre los exportadores mundiales de armas<sup>16</sup>.

Es importante considerar que una comparación simplista de los datos militares en América del Sur podría resultar bastante engañosa. Un análisis de la información convencional sobre la estructura de las fuerzas armadas en la región debe tomar en cuenta los diferentes conceptos de organización militar que actualmente subyacen a las Fuerzas Armadas de la región. En tanto Chile valora el mantenimiento de una estructura militar moderna, Uruguay y Argentina se han adherido a premisas posmodernas basadas en Fuerzas Armadas más reducidas, más profesionales y de carácter voluntario, localizadas en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. En el caso de Argentina, estas orientaciones empiezan a sufrir alteraciones a partir del ascenso de su nuevo gobierno, que vinculó el proceso de cambio de los mandos de las FF AA con la reintroducción de políticas de defensa basadas en conceptos territorialistas y en la revalorización de una base industrial de producción para la defensa<sup>17</sup>. Brasil ya ha intentado combinar ambos tipos de orientaciones en la redefinición de sus políticas de defensa. Desde 2001, se ha estado realizando una amplia reforma en las Fuerzas Armadas brasileñas con el objeto de mejorar la movilidad

---

<sup>16</sup> Según el International Security Service, los primeros 10 países exportadores de armas son: Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia, Francia, China, Ucrania, Alemania, Italia, Israel y Brasil. Véase tabla N° 34: “Leading arms suppliers in 2002”. ISS, 2004, Gran Bretaña.

<sup>17</sup> El incremento en el presupuesto de defensa decidido por el Poder Ejecutivo para el 2004, así como la asignación de partidas presupuestarias especiales para la construcción en astilleros nacionales de tres patrulleros de alta mar para la Armada Argentina y para la modernización de vehículos de transporte del Ejército, se constituyen en ejemplos de esta nueva orientación.

y flexibilidad de sus capacidades de defensa con una combinación más eficiente de entrenamiento militar, recursos tecnológicos y el uso de equipo bélico moderno. Simultáneamente, la cúpula militar brasileña mantiene su posición favorable a la conscripción obligatoria, como muchos de los países de la región. Mientras algunos siguen una fórmula mixta, de hecho sólo Argentina, Uruguay, Surinam y Guyana han adoptado sistemas voluntarios.

### La “nueva agenda”

Este enfoque aborda las amenazas no militares de la agenda de seguridad en las Américas, sin duda la dimensión que ha experimentado los cambios más importantes en las últimas décadas.

Durante la última fase de la Guerra Fría comenzó a gestarse una nueva agenda de seguridad en el ámbito mundial. La ampliación de la noción de seguridad se articuló con la emergencia de temas percibidos como amenazas no militares a escala global<sup>18</sup>. Un concepto más amplio y diverso de seguridad se transformó en una parte fundamental del pensamiento estratégico estadounidense posterior a la Guerra Fría, y las relaciones de seguridad EE UU-América Latina se ajustaron rápidamente a esta nueva agenda de seguridad global. Los tres temas principales en esta agenda pasaron a ser el daño al medio ambiente, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas.

La *securitización* de estas cuestiones no ha sido un proceso homogéneo. Al mismo tiempo, los países de la región tendieron a desarrollar respuestas unilaterales, en lugar de coordinar posiciones comunes e iniciativas de cooperación que fueran más allá de propuestas genéricas y retóricas. Además, tuvo lugar una “especialización”, de acuerdo con las agendas particulares: los países de la cuenca amazónica —especialmen-

---

<sup>18</sup> Véase Buzan, 1991: 431-451.

te Brasil— fueron más claramente identificados como causantes de problemas ambientales, en tanto que otros, mayormente los responsables de los principales flujos migratorios hacia Estados Unidos — América Central y México—, como fuente de inseguridad social; y finalmente los países andinos pasaron a ser objeto de preocupación por la producción y/o tráfico de narcóticos.

Desde el fin de la Guerra Fría, los temas ambientales cobraron ímpetu a medida que aparecía una preocupación mundial sobre la biodiversidad, el cambio climático global, el agujero de ozono, la contaminación de los mares y de la atmósfera y la degradación de los recursos naturales. Al mismo tiempo la protección del medio ambiente empezó a incorporarse a las negociaciones comerciales Norte-Norte y Norte-Sur. Para la diplomacia ambiental de EE UU, el daño ecológico global se transformó en una amenaza a los intereses estratégicos nacionales.

En América Latina, las políticas ambientales internacionales pasaron a ser un tema de preocupación de la agenda de seguridad global, con especial impacto para los países que compartían importantes áreas de bosques tropicales. Mientras la preservación de la selva amazónica fue el objetivo más importante de las campañas ambientales globales, Brasil asumió un papel destacado en la política ambiental mundial. Temiendo una restricción de soberanía sobre su territorio amazónico, Brasil reforzó simultáneamente su actuación en los foros multilaterales dedicados al tema e intentó mejorar su capacidad de vigilancia sobre su territorio amazónico. Después del fracaso de un programa (Calha Norte) tendiente a ampliar la presencia militar en esta área, se instaló un sistema de control y monitoreo (Sistema de Vigilancia Amazónica, SIVAM), que comprende dispositivos de radar, satélites y sensores aerotransportados. El mismo pretende controlar las actividades de narcotráfico y de contrabando fronterizo, supervisar la seguridad de las poblaciones indígenas, proteger recursos ambientales y asegurar una presencia más efectiva en un área de 5 mil kilómetros de frontera abier-

ta. Brasil también reactivó el Pacto Amazónico para ampliar las iniciativas cooperativas con sus vecinos amazónicos buscando vincular la protección ambiental con el concepto de desarrollo sostenible.

Poco a poco, la cuestión ambiental fue perdiendo importancia en la agenda de seguridad global. Esta evolución se explica por dos razones esenciales: primero, los cambios producidos en la política estratégica de EE UU a partir de la Administración Bush, y sobre todo después del 11 de Septiembre; en segundo lugar, el tipo politización de la agenda ambiental internacional que condujo a su tratamiento como un tema de seguridad humana. La cuestión de la protección ambiental suscita actualmente dos tipos de reacciones en el contexto latinoamericano: una defensiva, cuando aparece asociada a negociaciones comerciales con los países industrializados, y otra ofensiva, cuando se manifiesta en el contexto de los reiterados incumplimientos de estos mismos en los foros multilaterales.

Por su parte, el asunto migratorio ha tenido otro tipo de desarrollo. Aunque no esté considerada como una región particularmente afectada por flujos migratorios, América Latina no ha estado al margen de los sufrimientos causados por este fenómeno mundial. Aproximadamente 20 millones de latinoamericanos residen —legal o ilegalmente— fuera de su propio país, 70% de los cuales lo hace en Estados Unidos<sup>19</sup>. La percepción de los desplazamientos transfronterizos de población como una amenaza potencial ha sido un tema problemático para México, para los países centroamericanos y para los del Caribe. Los devastadores efectos sociales en esta zona, sumados al continuo flujo de trabajadores mexicanos indocumentados, condujeron a la formación de una inmensa comunidad hispánica en EE UU, y que es percibida en ese país como una permanente fuente de preocupación.

---

<sup>19</sup> En el censo realizado en Estados Unidos en el año 2000, la población que se identificó a sí misma como “latina” o “hispana” sumaba 35,3 millones de personas, incluyendo tanto a inmigrantes como nativos. Otros países que reciben inmigrantes latinoamericanos son Canadá, Gran Bretaña, España y los Países Bajos, Australia y Japón. Véase Informe de la CEPAL, 2000.

En la actualidad, un millón y medio de mexicanos son arrestados cada año intentando cruzar por algún punto de los 2.000km de frontera estadounidense en forma ilegal<sup>20</sup>. Las negociaciones vinculadas con la inmigración, un asunto ya tradicional en las relaciones México-Estados Unidos, se ha visto seriamente dañado por los efectos del 11 de Septiembre, desde que Washington abandonó posiciones más flexibles frente a la reforma legislativa en nombre de las nuevas prioridades de seguridad doméstica estadounidense.

Finalmente se debe mencionar la problemática del narcotráfico. Indudablemente, el papel de la región en el tráfico internacional de narcóticos ha llevado a calificar esta actividad como la amenaza no convencional más importante para la seguridad hemisférica. Aunque los cultivos de coca y amapolas han estado concentrados en la región andina, las consecuencias de los narcóticos ilegales se han sentido en la mayor parte de la región, en tanto el lavado de dinero y la corrupción vinculada a la droga entre las élites económicas y políticas alcanzó proporciones inusitadas.

El cultivo y el tráfico de drogas en los Andes han evolucionado de forma diferenciada dentro de esta región, de acuerdo a la mayor o menor eficiencia de las acciones represivas por parte de las fuerzas policiales y armadas locales. En los últimos 20 años, el cultivo de coca destinada a la producción de cocaína se ha desplazado de un país a otro, básicamente de Perú y Bolivia a Colombia, donde actualmente se concentra el 75% de la producción mundial de cocaína. De lado del consumo, además de la importancia primordial del mercado de estadounidense, Brasil se ha convertido en el segundo consumidor de la cocaína colombiana.

---

<sup>20</sup> En 2002 vivían y trabajaban en Estados Unidos 3,5 millones de inmigrantes mexicanos indocumentados.

En Sudamérica, la lucha contra el narcotráfico ha abierto un debate sobre el papel de las Fuerzas Armadas y los límites de sus responsabilidades en la acción para detener su expansión. Mientras que entre la mayoría de los países andinos, esta participación se ha convertido en el curso de acción natural, los gobiernos del Cono Sur han sido más cautos, temiendo que esto pueda conducir a un peligroso proceso de contaminación. Desde fines de los ochenta, en países como Bolivia, Perú y Colombia, los militares se han visto involucrados en operaciones antinarcóticas, en estrecha colaboración con las fuerzas policiales, así como también en la búsqueda y destrucción de armas, de laboratorios de cocaína y todo tipo de logística fluvial y en el control de rutas de comunicación. Sin embargo, las autoridades militares argentinas y brasileñas han enfatizado que las Fuerzas Armadas deberán prestar su apoyo, pero no involucrarse, en dicha acción. Por un lado, se teme que la corrupción producida por el narcotráfico afecte la integridad de las corporaciones militares; por otro, que la ampliación de su radio de acción en cuestiones de seguridad pública reactive un tipo de protagonismo archivado con los procesos de democratización.

La intensificación del entrenamiento y la asistencia que ofrece Estados Unidos han sido comunes a todos los casos. El país donde tal acción mostró mejores resultados ha sido Bolivia, particularmente desde de la implementación del llamado Plan Dignidad en 1997. No obstante, el éxito en lo que se refiere a la erradicación del cultivo y tráfico de coca ha dado lugar a consecuencias sociales devastadoras, ya que esta actividad era una importante fuente de ingresos para una parte significativa de la población rural. En Colombia, un complejo conflicto dominado por el tráfico de drogas, la guerra de guerrillas y la actividad paramilitar, ha producido niveles desconocidos de violencia. Desde mediados de los años noventa, las conexiones financieras y la colaboración logística entre el narcotráfico y los grupos guerrilleros han añadido nuevas complejidades a este escenario, como será analizado en otra sección.

Aunque no tan dramáticamente como en la Región Andina, el Cono Sur también ha sufrido el impacto del narcotráfico, particularmente como zona de tránsito. Además de producir drogas sintéticas y sustancias químicas precursoras, Brasil se ha convertido en un consumidor de creciente importancia y desempeña un papel principal como punto de embarque hacia Estados Unidos y Europa. El tránsito de drogas a través de Brasil facilita el movimiento de grandes cantidades de coca desde la zona de cultivo de las cumbres andinas a los centros de producción de cocaína en Colombia. Se han tendido puentes aéreos sobre el territorio brasileño con el fin de evadir controles de interdicción aérea peruanos y colombianos. El transporte fluvial también permite a las drogas recorrer su camino hacia los puertos atlánticos. Aunque todos los segmentos del gobierno local comparten la preocupación creciente vinculada con el narcotráfico y sus estrechas conexiones con bandas del crimen organizado en Brasil, el principio de no intrusión de los militares ha permanecido inalterado. Sin embargo, la colaboración en logística, comunicaciones e inteligencia entre las Fuerzas Armadas y la policía se ha incrementado, así como también la ejecución de operaciones preventivas cuando el mantenimiento del orden doméstico está en riesgo.

En años recientes, los tópicos incluidos en la “nueva agenda” de seguridad han sufrido cambios conceptuales ligados a enfoques políticos introducidos en el abordaje de la seguridad internacional. Muchos de estos tópicos han pasado a ser considerados como problemas de seguridad humana, en la medida en que involucran una dimensión humanitaria, usualmente vinculada a escenarios conflictivos tanto interestatales como intraestatales.

La adopción del concepto de seguridad humana ha estado motivada también por la conexión entre violencia y violación de derechos humanos, que trasciende la jurisdicción estatal. Tiene que ver con las condiciones más generales y estructurales del desarrollo humano; sus

factores históricos, políticos, económicos, sociológicos y culturales. Aunque el concepto de seguridad humana se ha difundido con el Informe de Desarrollo Humano de la ONU de 1993, su ámbito se expandió en los últimos años a partir de los movimientos antiglobalización mundiales<sup>21</sup>.

En lo académico, el uso de las ciencias sociales y, particularmente, de la antropología ha conducido a nuevas derivaciones en los estudios de seguridad para abordar las causas de la violencia. De hecho, este tipo de enfoque representa un efecto secundario del surgimiento de una agenda de seguridad humana. Áreas tales como los estudios religiosos, de género, étnicos, demográficos y culturales han pasado a ser percibidos como herramientas útiles para abordar problemas de conflicto y violencia. Estas innovaciones metodológicas han sido compartidas por programas de estudios de seguridad de todo el mundo, particularmente cuando las regiones subdesarrolladas están en el centro de la atención. En realidad, en los estudios de seguridad del periodo posterior a la era post-Guerra Fría ha ido tomando forma una división Norte-Sur mucho más clara que cuando el mundo seguía una lógica bipolar.

Si bien no ha sido la región más atractiva para el desarrollo de estudios de seguridad humana, América Latina tampoco ha estado al margen. Este tipo de enfoque se ha aplicado crecientemente en el caso de los estudios migratorios y ambientales de la región. Los peligros de la extinción de comunidades indígenas en las regiones amazónica, andina y centroamericana, las prácticas de violación de los derechos humanos y la expansión de la violencia urbana en muchas grandes ciudades de la región han sido señalados como problemas de seguridad humana.

---

<sup>21</sup> PNUD, 1993.

Mientras la migración y la degradación ambiental pueden ahora ser interpretados como problemas de seguridad humana, el narcotráfico ha experimentado un desarrollo distinto. Su expansión se ha ido entrelazando con otro tipo de amenazas, tales como el crimen organizado y el terrorismo. Las complejidades de las redes transaccionales de estas tres fuentes de inseguridad han asumido proporciones sin precedentes en los años recientes —más aún a partir del 11 de Septiembre—. Este tipo de articulación se convierte para los países de la región en un grave problema de seguridad pública que afecta al orden interno, debilita el funcionamiento de las instituciones democráticas y compromete el crecimiento económico<sup>22</sup>.

### La “supernueva” agenda

Si bien la participación de América Latina en la “guerra contra el terrorismo” ha sido marginal, las mareas cambiantes desde el 11 de Septiembre han tenido un impacto inevitable sobre la seguridad regional<sup>23</sup>. Han surgido nuevos y renovados temores con relación a las repercusiones políticas, económicas y de seguridad de las rápidas transformaciones en el panorama de la seguridad internacional.

El primer impacto —y también el más visible— se dio en las relaciones entre EE UU y América Latina en temas de seguridad. Se ha constatado una notable expansión de la presencia de la inteligencia estadounidense en toda la región. La ampliación de las operaciones del FBI, la DEA y la CIA en conexión directa con las tareas de rastillaje de seguridad interior en EE UU han afectado los procedimientos policiales y de inteligencia en diferentes partes de América Latina. Más aún, el conjunto de medidas de seguridad financiera, tendientes a reducir las operaciones de lavado de dinero, lanzadas junto al Programa de

---

<sup>22</sup> Prillaman, 2003.

<sup>23</sup> Gutiérrez, Hershberg y Hirst, 2002: 177-193.

Rastreo de Activos Externos de Terroristas de EE UU, introdujo nuevas restricciones y controles en el sistema bancario de América Latina, particularmente en la región caribeña.

Las naciones latinoamericanas se posicionaron sobre bases individuales, en lugar de actuar como un bloque regional en el contexto mundial posterior al 11 de Septiembre. El conjunto diferenciado de respuestas al más reciente panorama de seguridad internacional no ha contribuido en absoluto a generar una acción común. Los dos países más grandes de la región, México y Brasil, por ejemplo, han estado de espaldas —cuando no a codazos— en las iniciativas vinculadas con la seguridad regional.

En el caso de México, las negociaciones con EE UU sobre inmigrantes mexicanos indocumentados que viven en el vecino del norte se han reorientado hacia estrategias destinadas a reforzar las fronteras de México, no sólo con EE UU, sino también con Guatemala. Mientras tanto, México se ha retirado del TIAR, inició una nueva agenda de cooperación militar con Estados Unidos y Canadá, tras la creación del Comando Norte, y profundizó la colaboración policial con EE UU en la lucha contra el narcotráfico.

Por su parte, el Gobierno brasileño ha reforzado su control doméstico sobre las operaciones de lavado de dinero y ha mejorado la acción policial contra el crimen organizado y las operaciones de narcotráfico, mostrando menor resistencia a la presencia de la inteligencia de Estados Unidos en su país. Sin embargo, aunque las autoridades brasileñas identifican al terrorismo como fuente de inestabilidad regional, no lo consideran como una amenaza directa para el país<sup>24</sup>. La presión del Gobierno estadounidense sobre el Brasil se ha centrado principalmente en el control de sus fronteras, especialmente el área limítrofe con Argentina y Paraguay, conocida como la Triple Frontera.

---

<sup>24</sup> Quintão, 2001: 5.

Argentina y Brasil han ampliado las medidas de cooperación para mejorar los controles policiales y de inteligencia en el área de la Triple Frontera, especialmente entre las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Ciudad del Este (Paraguay) y Foz de Iguazú (Brasil). Desde los atentados terroristas de 1992 y 1994 en Buenos Aires, esta área ha sido considerada una zona de refugio de sospechosos de terrorismo. Fuentes policiales paraguayas sostienen que allí se esconden comandos vinculados a un grupo islámico egipcio afiliado a la organización de Bin Laden, así como células del Hezbollah, apoyadas por Irán y Siria, y el pro palestino Hamas. En 1996, Brasil, Argentina y Paraguay crearon el Triple Comando para la Triple Frontera a fin de coordinar la acción policial y la recolección de información de inteligencia en esa región. Tres años más tarde, la Reunión de Ministros de Interior y Justicia del Mercosur aprobó el Plan de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional. En diciembre de 2002, los tres países y los EE UU dieron forma al esquema de cooperación 3+1 para la coordinación de acciones de prevención contra el terrorismo y de control de flujos ilegales de capital<sup>25</sup>.

Desde el 11 de Septiembre, la Triple Frontera se ha transformado en la zona más vigilada del Cono Sur. El FBI requiere constantemente información referida a la presencia de miembros de Hezbollah y Hamas en el área, y las policías locales de los tres países han reforzado su presencia en la región. De acuerdo con las expectativas estadounidenses, los gobiernos de Brasil y Argentina podrían ser más enérgicos. De hecho, la creciente colaboración dentro del Mercosur no ha podi-

---

<sup>25</sup> Durante su visita a la Argentina en enero 2003, el Coordinador del Departamento de Estado de EE UU para la lucha contra el terrorismo, el embajador Cofer Black, afirmó que en la visión de su país la zona de la Triple Frontera no acusaba en ese momento la presencia de células terroristas activas, pero, en cambio, enfatizó el papel de esta zona en el financiamiento ilícito de las organizaciones Hezbollah y Hamas, ambas consideradas como terroristas por el Gobierno de EE UU. El funcionario norteamericano recordó que Argentina y EE UU son socios naturales en esta lucha por ser los únicos países del hemisferio atacados por el terrorismo islámico.

do impedir la expansión del tráfico ilícito de armas a través de las fronteras, conectado con el crimen organizado que opera en las grandes ciudades brasileñas —especialmente Río de Janeiro y São Paulo—. Estudios recientes han revelado una importante participación de armas argentinas en las actividades del crimen organizado brasileño<sup>26</sup>.

Efectivamente, en la mayoría de los centros urbanos de América Latina se han incrementado en años recientes las actividades del crimen organizado, sin duda en conexión con la expansión del narcotráfico y el deterioro de las instituciones de seguridad pública. Este fenómeno está motivado tanto por factores internos como externos. Grupos del crimen organizado de Rusia, China y Japón están ampliando operaciones en el Cono Sur al mismo tiempo que los traficantes de drogas establecen bases en las zonas rurales de la Argentina, en el norte de Chile y en el sur del Brasil<sup>27</sup>. Este tipo de amenaza va poniendo en evidencia la pérdida progresiva del monopolio de la violencia por parte del Estado en los distintos países de la región. Aparte de su impotencia para frenar la corrupción en los sistemas policiales y judiciales, los gobiernos nacionales conviven con un proceso de privatización de los instrumentos de represión y control del orden público<sup>28</sup>.

## Hegemonía perpetua

La preeminencia de Estados Unidos en el hemisferio ha estado asociada a tres facetas permanentemente entrelazadas. La primera se refiere a las consecuencias de la asimetría de poder, la segunda a la coordinación —o más bien a la ausencia de coordinación— en la comunidad

---

<sup>26</sup> Argentina representa la principal fuente de abastecimiento de granadas para los narcotraficantes en Río de Janeiro. La información recolectada revela que de 136 granadas extranjeras decomisadas en 2002, 103 provenían de Argentina. Véase Informe Viva Río, 2002.

<sup>27</sup> Prillaman, 2003: 17.

<sup>28</sup> En Colombia el número de agentes de seguridad privados supera el contingente de las FF. AA. en la ciudad de São Paulo las empresas privadas emplean a 400 mil hombres, lo que representa un número 3 veces superior a los efectivos de la policía civil del Estado de São Paulo (Prillaman, 2003: 18).

latinoamericana de cara a EE UU, y la tercera a la irrelevancia de esta área en la agenda estadounidense de seguridad global.

Si bien es cierto que las capacidades militares asimétricas sustituyen *de facto* la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva en el hemisferio<sup>29</sup>, las diferencias de poder han desempeñado un papel contradictorio dentro de la región. Por una parte han evitado que el *locus* interamericano se transforme en una comunidad genuina, y por otra han sido una fuente de relativa estabilidad. Por tanto, la preeminencia de Estados Unidos representa simultáneamente un factor que inhibe la estabilidad y una fuente de equilibrio para la región. La intervención militar y política de EE UU ha sido percibida permanentemente como un factor de amenaza en América Latina. Por eso mismo, Estados Unidos ha sido capaz de mantener una indiscutible preeminencia política y económica a un costo bajo, por lo que también ha podido darse el lujo de mostrar reserva, inconsistencia y negligencia hacia la región.

A pesar de sus frustraciones y sus críticas, América Latina siempre ha asumido sus responsabilidades como esfera de influencia y de seguridad de Estados Unidos en situaciones de emergencia. Igual que ante la crisis de los misiles de 1961, la región reaccionó a los atentados terroristas del 11 de Septiembre haciendo uso de las instituciones interamericanas. Como ya se ha señalado, esta iniciativa no fue el resultado de un proceso coordinado. México había hecho un llamamiento a desmantelar el TIAR, anunciando al mismo tiempo su propio abandono del Tratado; Argentina sugería apoyo militar unilateral e inmediato a Estados Unidos en Afganistán; mientras que Brasil enfatizaba la necesidad de evitar reacciones irracionales<sup>30</sup>. En muchas partes de la región

---

<sup>29</sup> Puede encontrarse una revisión de la literatura que sustenta este argumento en Mares, 1998: 56.

<sup>30</sup> Véase Tokatlian, 2001.

se constató una discrepancia entre las actitudes adoptadas por los gobiernos y por la opinión pública local. La participación militar fue ampliamente rechazada y el antiamericanismo (que no debe ser confundido con sentimientos antioccidentales) crecía cada vez más en muchos países. Washington consideró la convocatoria desde América Latina a una conferencia de la OEA y la activación del TIAR como una respuesta “suficiente por el momento”. No es necesario decir que el respaldo de las naciones europeas, de la OTAN e incluso de la SEATO, así como de las principales potencias mundiales, tales como Rusia y China, fueron mucho más importantes para legitimar la intervención militar en Afganistán liderada por EE UU.

Las motivaciones para la cooperación con Estados Unidos han sido diversas, así como su efecto sobre la región. Mientras que las relaciones militares interestatales con Estados Unidos se han desarrollado de manera más estrecha con Colombia y se están expandiendo con Paraguay —estimuladas por la operación antiterrorista en la zona de la Triple Frontera—, también han mejorado con Brasil. En realidad, el recelo brasileño frente a la expansión de la presencia militar estadounidense en Sudamérica no ha impedido al país realizar avances en sus relaciones con Washington en el campo de la defensa. Durante los Gobiernos de Cardoso y Clinton, esta mejora se dio en un contexto de relajamiento recíproco y, al mismo tiempo, de una presencia brasileña más activa en materia de seguridad y política regional. El uso de la diplomacia presidencial por parte del Gobierno del presidente Cardoso se mostró particularmente importante en la gestión de ciertas crisis regionales sudamericanas<sup>31</sup>. Las comunicaciones Washington-Brasilia fueron cruciales, por ejemplo, para abordar el conflicto arma-

---

<sup>31</sup> En lo referente a la crisis política de 1997 en Paraguay, puede encontrarse una de las raras descripciones de temprana coordinación entre Estados Unidos y Brasil en Valenzuela, 1999: 32-35.

do entre Ecuador y Perú en 1995 y la inestabilidad política crónica en Paraguay<sup>32</sup>.

Brasil también se ha vuelto más activo en iniciativas multilaterales vinculadas con la seguridad regional y global, destacándose su papel como anfitrión de la Conferencia para Latinoamérica y el Caribe preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Livianas (2001)<sup>33</sup>. Al mismo tiempo, las autoridades brasileñas y estadounidenses acordaron que la seguridad regional debería ser enfocada de un modo flexible y debería estar abierta a opciones y políticas regionales, subregionales e individuales de cada país. Esta aproximación “ecuménica” prevaleció en los documentos finales aprobados en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaus, octubre de 2000), la primera Conferencia Hemisférica de Defensa realizada después del Plan Colombia.

La principal fuente de dificultades en los entendimientos EE UU-Brasil sobre seguridad regional es la delicada situación de Colombia. El creciente apoyo militar estadounidense al Gobierno colombiano para combatir a los narcotraficantes y a la guerrilla ha tenido un impacto negativo sobre las condiciones de seguridad en la amazonía colombiana fronteriza con Brasil<sup>34</sup>. A este país le preocupa particularmente la posibilidad de que el futuro político de Colombia implique una profundización de la presencia política y militar de Estados Unidos. Por otro lado, el Gobierno de Estados Unidos ha enviado señales contradicto-

---

<sup>32</sup> Ecuador y Perú firmaron finalmente un tratado de paz en octubre de 1998. Las conversaciones de paz fueron coordinadas por el Gobierno brasileño, en permanente consulta con los gobiernos de Estados Unidos, Argentina y Chile (todos ellos habían sido designados como mediadores formales de la disputa desde 1942). Véase Herz y Pontes Nogueira, 2002.

<sup>33</sup> Esta conferencia tuvo lugar en Brasilia, entre el 22 y el 24 de noviembre de 2000.

<sup>34</sup> A mediados de 2002, al referirse al Plan Colombia, en una conferencia de prensa conjunta con la Secretaria de Estado Madeleine K. Albright, el Ministro de Relaciones Exteriores brasileño declaró: “Nosotros no tenemos el mismo grado de compromiso. No tenemos intención de participar en ninguna acción internacional común o concertada”. *The New York Times*, 30 de agosto de 2002.

rias sobre la posibilidad de un incremento de la presencia militar brasileña en las zonas de conflicto de la región, sugiriendo una diferenciación entre cooperación bilateral y expansión unilateral de la influencia militar. Ésta sería la principal explicación respecto a la decisión adoptada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos en 2002 en sentido de desaconsejar a los gobiernos colombiano y dominicano la compra de aviones militares brasileños<sup>35</sup>.

Las nuevas prioridades de seguridad de EE UU han tenido sus efectos sobre las relaciones comerciales hemisféricas. Con la instalación de la Administración Bush, habían crecido las expectativas referidas a la negociación del ALCA. Sin embargo, la política exterior estadounidense posterior a los atentados terroristas del 11 de Septiembre no sólo ha disminuido la importancia de la Autoridad de Promoción del Comercio (TPA, por su sigla en inglés), aprobada en la Cámara de Representantes, sino que ha endurecido la postura de EE UU respecto a las negociaciones de comercio hemisféricas. Esta inflexibilización en las negociaciones comerciales también responde a las tendencias recesivas observadas en la economía estadounidense antes de los atentados.

Las preocupaciones económicas sumadas a la guerra contra el terrorismo revitalizaron el nacionalismo en EE UU y despejaron el camino para un incremento del proteccionismo, afectando las concesiones de acceso al mercado estadounidense y la disposición hacia la reducción de barreras comerciales unilaterales reclamadas por los países de

---

<sup>35</sup> La empresa Embraer ha expresado recientemente su decisión de abrir una planta industrial en el Estado de la Florida con el propósito de penetrar en el mercado de la defensa de EE UU. Para dicho emprendimiento, Embraer tiene la ventaja de una alianza estratégica con la empresa Lockheed Martin. El principal producto para vender al Pentágono sería la versión de vigilancia aérea y terrestre del EMB-145, que es también utilizado por el sistema SIVAM. Asimismo, en los primeros meses del 2003, dos empresas aéreas civiles de EE UU encargaron un mínimo de dos centenares de aviones a la empresa Embraer, lo que ha permitido a esta empresa —la cuarta en importancia mundial en el sector aeronáutico— superar la crisis que venía padeciendo a raíz de las consecuencias negativas del 11 de Septiembre sobre el sector aerocomercial.

América Latina. Antes del 11 de Septiembre, el presidente Bush ya había enfatizado el vínculo entre comercio y seguridad internacional. Luego de los atentados y la reorientación general de Washington bajo el lema “primero la seguridad”, esta conexión se ha transformado en uno de los hitos de la política exterior de EE UU para la región latinoamericana.

Al mismo tiempo, desde el 11 de Septiembre se han dado pasos concretos para estrechar el vínculo entre la cooperación en seguridad entre Estados Unidos y América Latina y la lucha contra el terrorismo. Según las expectativas de Estados Unidos, los países de América Latina deberían ofrecer apoyo total a las acciones consideradas necesarias para combatir el terrorismo, un objetivo que debería ser absolutamente “compatible” con los intereses políticos y económicos comunes a Estados Unidos y a la región. Máxime si Washington parte del supuesto de que un tercio de los grupos terroristas diseminados alrededor del mundo operan en América Latina.

Las prioridades de la política latinoamericana de EE UU en materia de seguridad son: i) el fortalecimiento de la cooperación en inteligencia; ii) la coordinación regional para enfrentar nuevas amenazas a la seguridad; iii) esfuerzos antiterroristas efectivos; iv) aplicación de la ley y medidas judiciales para contener las actividades delictivas; v) negativa a todo tipo de apoyo a los gobiernos que patrocinan el terrorismo<sup>36</sup>.

Durante la V Reunión de Ministros de Defensa (Santiago de Chile, 2002) el Secretario de Defensa de Estados Unidos dejó en claro su intención de enmarcar las relaciones de seguridad EE UU-América Latina de acuerdo con estas prioridades. Se propuso una cooperación militar concreta, basada en tres premisas: i) mayor cooperación entre las fuerzas navales, guardias costeras, oficiales de aduana y fuerzas poli-

---

<sup>36</sup> Johnson, 2002: 17.

ciales, para reforzar las capacidades defensivas costeras en la región, con especial atención en el área del Caribe; ii) iniciativas regionales de mantenimiento de paz articuladas entre Argentina, Brasil, Uruguay y Chile; iii) iniciativas para mejorar el control sobre “áreas sin presencia gubernamental”, potenciales refugios para las actividades terroristas. Los puntos candentes identificados fueron la zona de la Triple Frontera y Colombia<sup>37</sup>.

La irrelevancia de América Latina para la política de defensa de Estados Unidos se ha acentuado aún más en el contexto de la política estratégica anunciada por Washington en 2002. En tanto la seguridad se ha convertido en la principal preocupación de la política exterior de EE UU para todas las regiones, sólo un grupo muy selecto de cinco países del hemisferio han sido señalados como socios en las prioridades de Estados Unidos. Los párrafos citados a continuación, extractados del Documento Nacional de Seguridad lanzado en Septiembre de 2002, dan una idea clara del papel relegado de la región en la actual doctrina de seguridad estadounidense.

En el Hemisferio Occidental, hemos formado coaliciones flexibles con países que comparten nuestras prioridades, particularmente México, Brasil, Canadá, Chile y Colombia. Juntos, promoveremos un hemisferio verdaderamente democrático donde nuestra integración haga avanzar la seguridad, la prosperidad, la oportunidad y la esperanza. Trabajaremos con instituciones regionales, tales como el proceso de la Cumbre de las Américas, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y los Ministerios de Defensa de las Américas para el beneficio del hemisferio entero.

---

<sup>37</sup> Según el Departamento de Defensa, las áreas más propicias serían: la frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, los límites entre Brasil y Colombia (el corredor Tabatinga y Leticia), la frontera entre Colombia y Ecuador (el área de Lago Agrio), la región de Darién entre Colombia y Panamá y, finalmente, Surinam. En opinión del Jefe del Comando Sur de EE UU, el general James Hill, esta lista se completa con la isla Margarita en Venezuela e intereses de organizaciones radicales musulmanas en Colombia.

Partes de América Latina enfrentan un conflicto regional que surge especialmente de la violencia de los cárteles de drogas y sus cómplices. Este conflicto y el tráfico irrestricto de narcóticos podrían poner en peligro la salud y seguridad de los Estados Unidos. Por lo tanto, hemos desarrollado una activa estrategia para ayudar a las naciones andinas a ajustar sus economías, aplicar sus leyes, derrotar las organizaciones terroristas, e interrumpir la oferta de drogas, mientras —igualmente importante— trabajamos en reducir la demanda de drogas en nuestro propio país.

En Colombia, reconocemos el vínculo entre terrorismo y grupos extremistas que desafían la seguridad del Estado y las actividades de tráfico de drogas que contribuyen a financiar las operaciones de tales grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus instituciones democráticas y derrotar a los grupos ilegales armados, tanto de derecha como de izquierda, extendiendo la soberanía efectiva sobre la totalidad del territorio nacional y proveer seguridad básica al pueblo colombiano<sup>38</sup>.

Se constata que un enfoque regional ha sido reemplazado por la identificación de un grupo restringido de relaciones relevantes. En efecto, en la medida que la doctrina de seguridad de Washington se mueve más allá de la disuasión y la contención, se ha tornado más difícil ubicar a América Latina como una unidad dentro del nuevo diseño estratégico de Estados Unidos. La decisión de emprender acciones militares preventivas unilaterales ha profundizado aún más la brecha entre Estados Unidos y su esfera de influencia inmediata, lo que también ha implicado cierto costo para el pleno ejercicio de su poder imperial<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Estrategia de Seguridad Nacional (2002), Washington, DC.

<sup>39</sup> Joseph Nye apunta la “insubordinación” de México y Chile cuando decidieron no apoyar en el Consejo de Seguridad de la ONU una resolución promovida por el gobierno estadounidense a favor de la guerra contra Irak, como un indicador que cuestiona el estatus de potencia imperialista de Estados Unidos. “Il-Suited for Empire”, *The Washington Post*, 25 de mayo de 2003.

Estados Unidos expresó su contrariedad cuando, en vísperas de la guerra contra Irak, apenas siete países —Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana— se adhirieron a la coalición “*of the willing*”. Además de las negativas de México y Chile, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, a apoyar una resolución favorable a una intervención bélica contra Irak, la gran mayoría de los gobiernos de la región mantuvieron posiciones críticas a la opción de la guerra. Detrás de esta posición se destacaban tres motivaciones: la postura antiintervencionista siempre presente en las políticas exteriores de la región, la defensa de la autoridad de las instituciones internacionales como instrumento de legitimación y fuente de legalidad —conviene recordar que de las 27 firmas que lanzaron la Carta del Atlántico en 1943 para la creación del Sistema de las Naciones Unidas, 23 fueron latinoamericanas— y el rechazo de la opinión pública en estos países al uso de la fuerza contra Irak. Paradójicamente, las sólidas democracias europeas —especialmente Gran Bretaña, Italia y España— tuvieron menos dificultades que las frágiles democracias latinoamericanas para ignorar este rechazo. En este caso, además del cálculo político respecto al riesgo de desaprobación de las sociedades locales, los gobiernos reflejaban la preocupación de sus sociedades respecto los costos humanitarios de la guerra motivada por sentimientos de solidaridad Sur-Sur. Un quinto y último punto se refiere a la ausencia de sintonía de la mayoría de los gobiernos del área con las consignas ideológicas belicistas dominantes en Washington.

La posición hacia Cuba se convirtió asimismo en un aspecto ilustrativo de las discrepancias entre América Latina y EE UU. Durante la asamblea de la OEA de 2003, los países de la región —muchos de los cuales habían expresado individualmente su disconformidad con los métodos autoritarios de La Habana— se resistieron al intento de Washington de utilizar los foros interamericanos como plataforma

para condenar al régimen cubano. Otra muestra de falta de sintonía fue la decisión de los países integrantes de la OEA de votar por primera vez por la exclusión de Estados Unidos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>40</sup>.

Si Estados Unidos siguiera avanzando en la *securitización* de sus relaciones con la región, lo haría al precio de debilitar las posibilidades de construir una base sólida en América Latina, especialmente en Sudamérica, para su proyecto de liderazgo imperial. Se va generando un círculo vicioso en el cual, si bien la región no tiene cómo renunciar a su condición de esfera de influencia —y menos de seguridad—, disminuyen las convergencias políticas entre ambas partes. Este desencuentro se repetirá siempre y cuando las demandas por políticas positivas del lado latinoamericano sean reducidas por la Casa Blanca a temas de seguridad<sup>41</sup>.

## La guerra en Colombia

En Colombia, un complejo escenario dominado por el narcotráfico, el crimen organizado y la guerra interna que enfrenta a la policía nacional y las Fuerzas Armadas con tres grupos armados ilegales ha llevado al país a una incontrolable escalada de la violencia<sup>42</sup>. Por un lado, los grupos guerrilleros (las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Ejército de Liberación Nacional, ELN, organiza-

---

<sup>40</sup> Esta decisión fue tomada durante la asamblea anual de la OEA realizada en Santiago de Chile en junio de 2003.

<sup>41</sup> El artículo de Jorge Castañeda, “The Forgotten Relationship” (*Foreign Affairs*, mayo/junio de 2003), es ilustrativo del tipo de insatisfacción generado por la actual política latinoamericana de la Administración Bush.

<sup>42</sup> Los diferentes aspectos involucrados en la guerra en Colombia se han transformado en un significativo tema de interés para los académicos, las ONG y la cobertura mediática, similar al producido por la crisis en América Central hace dos décadas. No obstante, el interés ha estado más centrado sobre la dimensión doméstica de la situación en Colombia que sobre su importancia y ramificaciones externas.

ciones marxistas formadas a mediados de los años sesenta<sup>43</sup>); por el otro, las milicias paramilitares derechistas (las Autodefensas Unidas de Colombia —AUC—, creadas en los años noventa) con el apoyo tácito de un segmento de oficiales militares. Tanto las FARC como las AUC mantienen vínculos con el narcotráfico como fuente de apoyo financiero. En la última década, la guerra en Colombia ha causado varios miles de bajas civiles y militares, en un contexto en el que grupos rebeldes expandieron su control sobre más del 50% del territorio colombiano. En el periodo 1997-2001, los desplazamientos migratorios y de refugiados, causados por la violencia de la narcoguerrilla, afectaron aproximadamente a un millón y medio de personas en Colombia.

El dramático aumento de la violencia y el desorden político en Colombia se acompañó de la presencia de los intereses ligados al narcotráfico en las campañas políticas, la profundización de sus conexiones con la guerrilla y la expansión del crimen y la ola de secuestros en todo el país. En 2001-2002, cuando la confrontación entre el gobierno y los diferentes grupos armados alcanzó una intensidad desconocida, la deteriorada situación colombiana se vio agravada por el fracaso del proceso de pacificación propuesto por la Administración Pastrana. Como resultado de esta evolución, las FARC multiplicaron sus operaciones ofensivas contra objetivos militares, civiles y económicos.

---

<sup>43</sup> Las FARC han duplicado sus cuadros de 7.000 en 1995 a aproximadamente 17.000 en 2001. Sus actividades se han extendido a más de la mitad del territorio nacional, gracias a una alianza con los traficantes de drogas, y su ingreso estimado varía entre los 50 y los 100 millones de dólares por mes. La logística de las FARC cuenta con una fuerte base rural y una importante presencia urbana en cientos de ciudades del país. Las fuerzas del ELN, que suman aproximadamente 7.000 efectivos, representan los combatientes más ideológicamente motivados, comprometidos con un marco de pensamiento marxista, y que todavía mantienen conexiones con el gobierno socialista de Cuba. Por su parte, las fuerzas de las AUC suman aproximadamente 10.000 combatientes.

Para enfrentar esta realidad, el Gobierno de Pastrana aumentó las Fuerzas Armadas de 117.000 a 140.000 efectivos, y el número de soldados profesionales de 23.000 a 55.000. La expansión de la capacidad militar contó con importante apoyo del Gobierno estadounidense, particularmente después de que el Congreso de EE UU aprobara el Plan Colombia, que comprometió 1.300 millones de dólares para la lucha contra el tráfico de drogas en Colombia<sup>44</sup>. Junto con el entrenamiento y la asistencia técnica, el paquete de ayuda de Estados Unidos ha permitido a las Fuerzas Armadas colombianas obtener una importante flotilla de helicópteros, cuyo uso estaba inicialmente restringido a la lucha contra el narcotráfico y luego autorizado por el Congreso de Estados Unidos para todo tipo de operaciones de contrainsurgencia.

La aprobación e implementación gradual del Plan Colombia abrió las puertas a la presencia militar estadounidense en Colombia, que fue más que bienvenida por las Fuerzas Armadas locales. Desde inicios de 2002, el Plan amplió el espectro de sus objetivos, incluyendo esfuerzos de contrainsurgencia y al mismo tiempo profundizó su impacto militar en Colombia con efectos que comenzaron a extenderse rápidamente a los países vecinos.

Aparte de los incidentes armados en las zonas fronterizas, los vecinos de Colombia han sufrido por la dislocación del cultivo y producción de droga, el incremento de desplazamientos migratorios y las conexiones entre los narcotraficantes y las organizaciones guerrilleras con el crimen organizado, con la policía y las fuerzas militares. Evitar un itinerario de ese tipo se ha convertido en una prioridad de primer orden para países como Brasil, Bolivia, Panamá, Perú, Venezuela y Ecuador.

---

<sup>44</sup> En agosto de 2000, el presidente Clinton viajó a Colombia para anunciar la implementación de un paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares estadounidenses y reafirmar su apoyo total al Gobierno de Pastrana. El 80% del paquete de ayuda es para uso militar, el cual abarca la formación de tres batallones antidrogas de 1.000 efectivos cada uno, el envío de 500 consejeros militares y la adquisición de 60 helicópteros.

En Ecuador han surgido pequeñas facciones guerrilleras que parecen estar subordinadas a las FARC colombianas. Panamá, Perú y Bolivia han tenido que reforzar sus políticas de represión del narcotráfico y aumentar los controles policiales y militares de sus fronteras. Tanto los narcotraficantes como la guerrilla colombianos han ampliado sus vínculos con el crimen organizado en las grandes ciudades del Brasil. Los redoblados esfuerzos de control en las zonas fronterizas con Colombia y de defensa y protección del área amazónica han llevado a jefes militares y policiales, políticos y autoridades gubernamentales brasileños a conceder máxima prioridad a esta zona. Entre diversas preocupaciones se mencionan el reclutamiento por las FARC de poblaciones indígenas locales y el incremento del tráfico de armas entre ambos lados de la frontera. Se han ampliado las necesidades presupuestarias y se ha acentuado la importancia de la política de defensa en la agenda regional de Brasil<sup>45</sup>.

El caso de Venezuela sobresale como el más problemático. Primero, debido a la incierta realidad que enfrentan las instituciones democráticas en este país, y que inevitablemente aumenta su vulnerabilidad ante todo tipo de turbulencia política de los países vecinos; segundo, debido a la oscura vinculación entre las FARC y los segmentos militares pro Chávez<sup>46</sup>. No cabe duda de que el recelo frente al actual Gobierno venezolano —compartido por las élites colombianas y además fomentado por Estados Unidos— ha deteriorado el diálogo entre los dos países que se había recuperado en los años noventa.

---

<sup>45</sup> Desde 1999, la Operación Querari se ha transformado en la más grande operación militar en el área amazónica. La misma involucra a 5.000 hombres, con la colaboración de la Marina y la Fuerza Aérea y un importante apoyo electrónico. Aunque los recursos económicos han sido escasos y el apoyo logístico insuficiente, los militares y las fuerzas policiales brasileños demostraron su intención de mejorar la acción contra las actividades de la narcoguerrilla en las fronteras con Colombia, Bolivia y Surinam.

<sup>46</sup> Vargas, 2002: 116-136.

Actualmente, la crisis en Colombia combina una dimensión nacional, regional e internacional. Mientras el esfuerzo del Gobierno de Pastrana por involucrar a la comunidad internacional en la mediación entre los grupos en conflicto resultó un completo fiasco, el mismo acentuó la exposición de la guerra colombiana a instituciones multilaterales —particularmente la OEA y la ONU— y estimuló la implicación de potencias medianas, como Suecia y Canadá, que desempeñan un papel tradicionalmente destacado como promotores de la paz en la comunidad internacional. Consiguientemente, tanto el Plan Colombia como las prioridades estratégicas de Estados Unidos post-11 de Septiembre han conferido nueva importancia a Colombia en la agenda de seguridad hemisférica. Un hecho que corrobora esta tendencia es el apoyo de Washington para que en la reunión interamericana sobre seguridad celebrada en México en octubre de 2003 se aprobara una resolución especialmente dedicada a la cuestión de Colombia.

La elección de Álvaro Uribe para el periodo 2002-2006, combinada con la decisión de la Administración estadounidense de embarcarse en una guerra global contra el terrorismo ha ampliado el espectro de convergencia entre ambos países. El énfasis sobre políticas de seguridad se transformó en el común denominador de ambos Gobiernos. Al reemplazar la premisa de paz por la de seguridad, el nuevo Gobierno colombiano ha dado lugar a serias modificaciones en la lucha antinarcótics y antiterrorista contra grupos rebeldes y traficantes de drogas. Bajo la denominación de una política de “seguridad democrática”, el Gobierno de Uribe ha vinculado la expansión del poder Ejecutivo con el mejoramiento de las capacidades militares y una participación más activa de la sociedad colombiana<sup>47</sup>. Aparte de la imposición del estado de emergencia, Uribe alargó el periodo de vigencia de la legislación de

---

<sup>47</sup> La expansión de la capacidad militar implicó la adquisición de una ingente cantidad de armas livianas de infantería, helicópteros artillados, aviones de vigilancia e inteligencia y la preparación de unidades de despliegue rápido. *Informe Stanford*, 2002.

seguridad nacional, modificando la Constitución de 1991, promovió la creación de zonas de guerra, lanzó un controvertido programa de conscriptos y auxiliares de policía a tiempo parcial e inició una iniciativa aún más controvertida denominada Plan de Seguridad Ciudadana, que engancha informantes civiles voluntarios estimulados por recompensas monetarias. Para financiar este programa, el Gobierno colombiano anunció el cobro de un impuesto —de carácter extraordinario y transitorio— a la riqueza<sup>48</sup>.

Estas iniciativas fueron acompañadas con un llamado a Estados Unidos a prestar un mayor apoyo militar, además de invocar la colaboración de las fuerzas armadas de los países vecinos. En respuesta, la Administración Bush brindó una entusiasta acogida a las políticas de seguridad de Uribe, prometiendo asistencia financiera adicional, respaldo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para préstamos suplementarios, y amplio apoyo político. En síntesis, Colombia se ha transformado en el aliado latinoamericano más cercano a EE UU<sup>49</sup>. Como testimonio de esta amistad se subraya el apoyo prestado por el Gobierno colombiano a Washington durante la guerra contra Irak, así como su decidida adhesión a las posiciones de la Administración Bush en su lucha contra el terrorismo.

A mediados del 2002, el Congreso de EE UU aprobó la iniciativa de la Administración republicana de dejar atrás la tradicional separación entre la asistencia económica y militar de Washington a Colombia en lo que se refería a la lucha contra el narcotráfico y el combate a los grupos armados. Desde ese momento, la estrategia pasó a ser una sola y el

---

<sup>48</sup> El impuesto a la riqueza fue concebido para financiar una ampliación del ejército de entre 30.000 y 40.000 soldados, que estarán mayormente asignados a la protección de instalaciones vitales de electricidad y petróleo y las principales autopistas y rutas en toda Colombia. Asimismo, se crearán nuevas unidades antiterroristas en las 10 principales ciudades del país.

<sup>49</sup> Después de haber asistido a Colombia con dos mil millones de dólares desde el año 2002, el actual Gobierno de Estados Unidos solicitó 750 millones de dólares adicionales para el año fiscal 2003.

eje pasa a ser la eliminación del narcoterrorismo. En este mismo contexto se decidió avanzar en la homogenización de los tratamientos jurídicos aplicados por Estados Unidos y Colombia a los considerados representantes de la amenaza terrorista<sup>50</sup>. Todavía es incierto el punto límite de la presencia estadounidense en la guerra de Colombia, que se aproxima a la opción de una “intervención por invitación” reproduciendo en tierras sudamericanas una experiencia ya probada en las Filipinas<sup>51</sup>.

El Gobierno colombiano también ha hecho explícitas sus expectativas en lo referente a la presencia de las Naciones Unidas como fuerza mediadora en el proceso de paz. No obstante, aún no se ha definido la forma y contenidos de los procedimientos contemplados, particularmente en un escenario en el que las negociaciones políticas y la mediación diplomática han sido reemplazadas por la militarización y la aplicación de duras políticas de represión interna. La eficacia de este conjunto de medidas ha sido fuente de fuertes controversias internas. Si bien se ha reconocido los avances en lo que respecta al mayor grado de seguridad interna —con la recuperación de la libertad de tránsito en diversas carreteras y una menor tensión en los centros urbanos—, se cuestiona los costos sociales de la seguridad democrática. Un claro indicio en esta dirección fueron los resultados electorales de octubre de 2003, cuando Uribe fue derrotado en el referéndum que buscaba la aprobación de una amplia reforma fiscal, al mismo tiempo que creció significativamente el espacio político del partido opositor de centro-izquierda con las elecciones municipales<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Los Gobiernos de Estados Unidos y Colombia pusieron en marcha una ofensiva judicial contra los líderes de los grupos armados de Colombia —y en especial contra las FARC y las AUC— bajo los cargos de narcotráfico y asesinato o secuestro de ciudadanos estadounidenses.

<sup>51</sup> Toklatian, Juan, “¿De Bagdad a Bogotá?”, *La Nación*, 15 de junio de 2003.

<sup>52</sup> Se destaca la victoria del candidato del Polo Democrático en las elecciones a la alcaldía de Bogotá.

Los países sudamericanos, por otra parte, han sido cautos frente a la guerra en Colombia, evitando transgredir las tradicionales premisas de no intervención, particularmente aquellas que significasen cualquier tipo de presencia militar en territorio colombiano. Se han iniciado algunos esfuerzos orientados hacia una coordinación diplomática que contribuya a contener el impacto de la guerra de Colombia en la región. Esta fue la motivación de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad firmada por los ministros de relaciones exteriores y los ministros de defensa de los países andinos (junio de 2002), así como la denominada Iniciativa Sudamérica, lanzada por Brasil en agosto de ese mismo año). También es importante mencionar que, si bien el Gobierno brasileño aún se resiste a la idea de intervenir militarmente en territorio colombiano, ya no descarta la hipótesis de conducir una operación multilateral sudamericana en apoyo a las Fuerzas Armadas de Colombia, siempre y cuando ésta sea acompañada por un proceso político de pacificación interna.

### **Consideraciones finales**

Pese a la irrelevancia internacional de América Latina en este campo, el área ha experimentado inevitablemente un proceso de regionalización de su agenda de seguridad y el surgimiento de nuevos elementos que añaden complejidad al panorama. Desde cualquier ángulo que se mire, se puede señalar un cuadro multifacético en el que aparecerán fragmentación, cooperación, tendencias pacíficas, rivalidades persistentes, viejas y nuevas amenazas, y una presencia imperial de Estados Unidos generadora de incertidumbres. Aparte del conjunto de factores militares y políticos que dan forma a las políticas de defensa nacional, los problemas de seguridad regional y las turbulencias de la seguridad internacional, esta área está subordinada a las restricciones impuestas por su inserción como esfera de seguridad y de influencia de Estados Unidos.

Desde el 11 de Septiembre, EE UU ha replanteado sus expectativas en la región. Aunque ésta haya desempeñado un papel marginal en el diseño estratégico de Washington, no por ello ha dejado de sentir los efectos de las políticas de seguridad de su vecino del Norte. Los cientos de nuevas amenazas para los países latinoamericanos han conducido a una nueva etapa de frustraciones en sus relaciones con el Gobierno estadounidense. Las respuestas unilaterales han generado escenarios que podrán producir más fragmentación política dentro de la región. Decisiones militares aisladas, negociaciones bilaterales con Washington, posiciones que no cuentan con un claro apoyo regional en espacios multilaterales, tendrán, inevitablemente, efectos disruptivos para la región.

Los obstáculos que el Grupo de Río encontró en 2002 para presentar ante las Naciones Unidas una propuesta de combate al terrorismo revelaron las dificultades para alcanzar una voz regional en materia de seguridad en la escena internacional. Otro ejemplo llamativo se dio cuando México y Chile —entonces miembros del Consejo de Seguridad de la ONU— decidieron no apoyar una resolución presentada por EE UU para legitimar una acción militar contra Irak. La coincidencia entre estos países mencionados y la mayor parte de los países latinoamericanos no implicó una articulación regional que proyectara una posición común frente a la comunidad internacional. La falta de unidad regional, a su vez, sólo acentúa la posición periférica del área en la política mundial.

En el caso de América del Sur, y particularmente del Cono Sur, la ausencia de amenazas críticas a la seguridad deberá ser entendida como un activo que contribuye a la noción de que las regiones en desarrollo del mundo no son, por definición, una fuente de amenaza para la seguridad global. Por tanto, la pregunta que conviene formular es si el estatus periférico en los asuntos de seguridad mundial debe ser interpretado necesariamente como una desventaja. Una segunda pregunta es si

la “buena conducta” en procesos de seguridad tradicionales podrá convertirse en una fuente de legitimidad para encabezar la búsqueda de soluciones globales.

En el campo de la seguridad internacional se han difuminado las fronteras entre defensa y seguridad. Este proceso ha abierto la caja de Pandora en las relaciones cívico-militares en torno a aspectos muy sensibles como la inteligencia y las actividades policiales en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En las democracias débiles resultará de crucial importancia la implementación de mecanismos eficientes para evitar los abusos y definir nítidamente los imprecisos límites entre políticas represivas legítimas e ilegítimas. La protección de los derechos humanos se verá inevitablemente afectada por tales tendencias y la *securitización* de las instituciones democráticas —como se ha observado en Colombia—, aparte de representar un proceso plagado de contradicciones, podrían conducir a una mayor fragilidad institucional.

Asimismo, la necesidad de colaboración regional entre policía, inteligencia y, eventualmente, Fuerzas Armadas para contener la expansión de las “nuevas” y las “más nuevas” amenazas ya ha desencadenado una revisión *de facto* de los principios de no intervención, tan vehemente-mente defendidos hasta ahora por la comunidad latinoamericana. En la medida en que las amenazas no militares pasen a ser la prioridad de la agenda de seguridad regional, los principios revisados estarán menos subordinados a políticas de soberanía nacional, y más comprometidos con intereses de seguridad comunes.

Como se ha sugerido, la vieja, la nueva y la novísima agenda regional de seguridad no son estáticas. Al contrario, cabe esperar cambios respecto a sus contenidos, a importancia relativa y a sus conexiones mutuas. Se ha señalado que las cuestiones de la denominada nueva agenda han visto reducida su importancia como amenazas a la seguridad toda vez que un nuevo conjunto de amenazas emerge en la agen-

da de seguridad global. Éste es el caso del daño ambiental y las migraciones, actualmente calificados como problemas de seguridad humana. Al mismo tiempo, el narcotráfico ha sido ascendido en la “supernueva” agenda de seguridad, identificado actualmente como un aspecto de la lucha contra el terrorismo internacional. La movilidad entre agendas no sólo se refiere a la naturaleza de las amenazas mismas, sino también a los actores que tienen el poder para definirlos. Así, para aquellos que siguen las premisas de la nueva política estratégica de EE UU, un narcotraficante puede pasar a ser tratado también como un terrorista.

Otro punto relevante es que las diversas dimensiones mencionadas en este trabajo no deben ser percibidas como aspectos encapsulados de la seguridad regional. Es posible visualizar tanto complementariedades como tensiones entre ellas. En el primer sentido, se puede apuntar la vinculación entre el tema de la fragmentación y el de la integración subregional. Cuando, por ejemplo, se toma el espacio del Mercosur, se constata al mismo tiempo una tendencia hacia una diferenciación dentro de Sudamérica y se observa una correlación positiva entre integración económica y cooperación en materia de seguridad. También es cierto que la posibilidad de que esta diferenciación disminuya dependerá de los avances de la agenda de integración económica sudamericana —en particular, la profundización de la relación Mercosur-CAN— y de su efecto de derrame sobre una agenda de cooperación en temas políticos y de seguridad.

En el segundo caso, hay tensiones evidentes entre los enfoques que trabajan con las nuevas y “supernuevas” agendas y aquel que subraya el poder de EE UU. Como ya se señaló anteriormente, el hecho que los países de la región consideren el narcotráfico, el comercio ilegal de armas y las operaciones de lavado de dinero como amenazas a su seguridad no significa necesariamente que los consideren como parte de un mismo paquete de amenazas vinculado con el terrorismo, tal como pasó a considerarse en la política estratégica de Estados Unidos des-

pués del 11 de Septiembre. Además de la preocupación de que Washington pueda distorsionar el sentido de la amenaza, en la región también existe el temor de que se pueda “inventar” amenazas, como por ejemplo, la de Estados “villanos”, a la que autoridades estadounidenses ya aludieron en repetidas ocasiones con respecto a Venezuela.

Cada vez es más clara la resistencia de la región a la *securitización* de la agenda hemisférica que Washington ha venido propugnando en los últimos dos años. La mayoría de los países del área ha manifestado su intención de mantener como dimensiones independientes y específicas los espacios de la política y de las relaciones económico-comerciales. Al mismo tiempo, si bien es cierto que América Latina ocupa un lugar marginal en los asuntos estratégicos mundiales, la evidencia de su distanciamiento frente a Estados Unidos podría terminar transformándose en una señal de debilidad para esta superpotencia<sup>53</sup>. Washington debería estar atento al riesgo de relegar excesivamente a la región, abusando de su aparentemente ilimitada capacidad de fijar agendas, lo que podría terminar generando una fractura en el ámbito hemisférico que contribuya a cuestionar su liderazgo internacional.

Las guerras civiles y la violencia interestatal involucran actualmente una compleja mezcla de redes internacionales de mercenarios y exiliados, refugiados y poblaciones desplazadas, flujos ilícitos de armas y recursos, crimen y corporaciones organizadas. Éste ha pasado a ser el escenario de muchas de los grandes centros urbanos de la región. Dentro de este proceso, el Estado se ha visto a menudo en la incapacidad de satisfacer las expectativas de su ciudadanía en lo referente a sus funciones tradicionales. Tal ha sido el caso de Paraguay, de Venezuela y de Colombia, así como el de algunas ciudades en Brasil. En muchos casos, el Estado ya no monopoliza el uso de la violencia y, en ciertas ocasiones, el mismo Estado se convierte en el mayor trasgresor, representando una fuente de inseguridad para la sociedad. Mientras el Estado pierde su monopolio sobre el uso de la fuerza para

contener la violencia, los actores estatales van asumiendo gradualmente nuevas capacidades para responder a nuevas demandas de la población.

En diferentes partes del mundo, el temor y la incertidumbre han estado ligados a la expansión de amenazas y de violencia que asumen diferentes formas de agresión. Mientras éste se presenta como un rasgo común en las actuales condiciones de (in)seguridad global, en las Américas se percibe un panorama heterogéneo respecto a la presencia de viejas y nuevas amenazas, así como a su peligrosidad. El propósito principal de este trabajo ha sido el de subrayar las complejidades que marcan esta realidad.

## Referencias bibliográficas

Buzan, B.

1991 “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century”. *International Affairs* 67: 431-451.

Fitzgerald, Amber

2002 “Post-September 11<sup>th</sup> Anti-Terrorist Efforts by the Organization of American States”. Washington, DC: Center for Hemispheric Defense Studies.

Gutiérrez Sanín, Francisco, Eric Hershberg y Monica Hirst

2002 “Change and Continuity in Hemispheric Affairs: Latin America after September 11”, en: Eric Hershberg y Kevin Moore (eds.): *Critical Views of September 11<sup>th</sup>*. Nueva York: The New Press.

Herz, Monica y João Pontes Nogueira

2002 *Ecuador vs. Peru. Peacemaking amid Rivalry*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

Hirst, Monica

1998 “Security Policies, Democratization and Regional Integration in the Southern Cone”, en Jorge Domínguez (ed.): *International Security and*

*Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

1999 “Mercosur’s Complex Political Agenda”, en: Riordan Roett (ed.) *Mercosur, Regional Integration, World Markets.* Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

Holsti, Kalevi

1996 *The State, War, and the State of War.* Cambridge: Cambridge University Press.

IEPRI

2001 *El plan Colombia y la internacionalización del conflicto.* Bogotá: Planeta.

Johnson, Stephen

2001 “U.S. Coalition against Terrorism should include Latin America”, *The Heritage Foundation Backgrounder* N° 1489.

Kacowicz, Arie

1998 *Zones of Peace in the Third World.* Albany: State University of New York Press.

Mares, David y Steven Bernstein

1998 “The Use of Force in Latin American Interstate Relations”, en Jorge Domínguez (ed.): *International Security & Democracy.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Montgomery, Tommie Sue (ed.)

2000 *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere.* Coral Gables: North-South Center Press, University of Miami.

Moskos, Charles, John Allen Williams y David Segal (eds.)

2002 *The Postmodern Military.* Oxford: Oxford University Press.

Nye, Joseph S.

2002 *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone.* Oxford: Oxford University Press.

PNUD

1993 *Human Development Report.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Prillaman, William

2003 *Crime, Democracy and Development in Latin America. Policy Papers on the Americas*, vol. XIV, study 6, junio de 2003. Washington, DC: CSIS.

Quintão, Geraldo

2002 *Idéias para uma concepção estratégica: a defesa nacional e o projeto nacional*. Paper presentado en el Seminario “Política de Defesa para o Século XXI”, Brasília, Câmara de Diputados.

Tokatlian, Juan

2000 *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

Valenzuela, Arturo

1999 “Lessons from the Paraguayan Crisis of 1996”. *A Report of the Carnegie Commission of Preventing Deadly Conflict*, Nueva York.

Vargas Ramírez, Socorro

2002 “La compleja relación Colombo-Venezolana. Una coyuntura crítica a la luz de la historia”, *Análise Político* N° 46 (mayo-agosto).

# La agenda de seguridad regional y los desafíos políticos de la cooperación

Alcides Costa Vaz

Son muy bien conocidos los temas y procesos que conforman la presente coyuntura política en América del Sur, así como los principales elementos de amenaza y factores de inseguridad presentes en la región. De igual manera, los análisis sobre el panorama de seguridad de la región reconocen y consideran la compleja combinación e interacción de factores políticos, económicos y sociales originados en el interior de cada sociedad con aquellos que derivan de los ámbitos regional y global. Los problemas comunes a los países de la región —grandes desigualdades económicas y sociales, fragilidad institucional, dificultad de gobernabilidad democrática, escalada de la violencia en sus múltiples manifestaciones, fortalecimiento de las estructuras de organizaciones ilícitas de naturaleza transnacional, corrupción, etc.—, parecerían ofrecer un componente de homogeneidad en el cual se plantearía la necesidad y, más aún, la oportunidad de una estrecha y efectiva cooperación entre los países de la región en materia de seguridad.

Sin embargo, aunque es correcto reconocer que los países sudamericanos enfrentan problemas y retos de seguridad similares —y cuya interrelación es cada vez más intensa y evidente a nivel regional—, también es cierto que las formas y grados de cooperación han sido claramente inadecuados para contener, y mucho menos para revertir la inseguridad en cada país de la región. Estaríamos, entonces, ante una innegable situación de fracaso o, cuando menos, de insuficiencia de la cooperación en materia de seguridad propiamente dicha y en realidad frente a un conjunto de adversidades generadas en distintos espacios de los Estados y de las sociedades que terminan neutralizando los eventuales beneficios y logros que la cooperación, en sus distintas formas, suele ofrecer. En otras palabras, ¿los países han obtenido pleno provecho de sus posibilidades de cooperar regionalmente, o están acomodados en una inercia pragmática respecto a lo que piensan hacer en este campo?

Obviamente, la cooperación en materia de seguridad dentro de la región será siempre un elemento parcial y subsidiario de las políticas y acciones domésticas de los Estados. Se trata de un componente cada vez más necesario y cada vez más relevante, pero aunque se amplíe su alcance a distintos ámbitos (el diálogo político, las esferas militar, policial, judicial, de inteligencia y financiera), no será éste el factor determinante del éxito de cualquier estrategia de seguridad. A pesar de su carácter subsidiario, la cooperación es cada vez más imprescindible, y no sólo por las incuestionables limitaciones de recursos financieros, materiales, humanos y tecnológicos que aquejan a los países de toda la región, ni por las fuertes presiones domésticas y externas que soporatan, ni, finalmente, porque así lo exijan la naturaleza y trascendencia de las amenazas más patentes, como el narcotráfico, el tráfico de armas, el crimen organizado o el terrorismo y su estrecha interrelación mutua.

## **Factores que apuntan a la necesidad de la cooperación en seguridad**

En el panorama político de la región se perciben factores que concurren para convertir la cooperación en seguridad en un imperativo. A continuación expongo algunas consideraciones acerca de estos factores. No se trata aquí de describir la presente coyuntura política, cuyas líneas maestras son sobradamente conocidas, sino de destacar aquellos aspectos que, a mi juicio, hacen que los actuales patrones e instrumentos de cooperación hayan dejado de ser suficientes para responder a los requerimientos mínimos de estabilidad y de seguridad a escala regional. En primer lugar, se observa una muy preocupante posibilidad de recrudescimiento y, en otros casos, de surgimiento de la violencia política en varios países. No nos estamos refiriendo a la violencia asociada a la delincuencia, al narcotráfico o la criminalidad en general, ni a los actos violentos aislados y eventuales que suelen darse en el contexto de protestas sociales. Nos referimos a la violencia de motivación estrictamente política, o sea, la violencia como medio y expresión sistemática de grupos políticos, asociada a la radicalización en sociedades políticamente muy divididas sea por razones de orden ideológico o como opción extrema frente a lo que consideran las falencias de las instituciones de representación política y de los mecanismos de gobernabilidad.

Aunque se trata de fenómenos distintos, tenemos dos ejemplos ilustrativos y preocupantes en la gradual rearticulación de Sendero Luminoso en Perú y el reciente asesinato —de obvios móviles políticos— del fiscal encargado de las investigaciones más delicadas de la política venezolana, un hecho sin precedentes en aquel país. Otra fuente potencial de preocupación en este sentido es la posibilidad de que grupos étnicos en Ecuador, Perú y en Bolivia opten por la violencia como principal forma de manifestación política, lo que no es todavía un hecho, pero tampoco algo impensable.

Aunque las corrientes dominantes explican este fenómeno en términos de orden fundamentalmente doméstico y, en consecuencia, plantean que las instituciones y los mecanismos de prevención y respuesta a la violencia política deben ser nacionales, se hace necesario fortalecer los mecanismos de diálogo político para generar condiciones para facilitar la prevención de conflictos políticos, asegurar la vigencia del Estado de Derecho, disuadir la violencia política y proteger los derechos individuales. El diálogo y la concertación política constituyen el sustrato fundamental de la cooperación en materia de seguridad. Ésta no es sino una de las formas de acción más concretas en un contexto de inestabilidad e inseguridad.

El segundo aspecto que convendría subrayar está relacionado con las externalidades internacionales, o al efecto *spillover* (desbordamiento, contagio) de las crisis y conflictos domésticos a otros países de la región. Este efecto desbordamiento suele obedecer a diversas causas:

- el incremento del flujo de personas, armamento, recursos materiales y financieros asociados a grupos directamente involucrados en conflictos violentos;
- flujos migratorios asociados al desplazamiento de personas que buscan escapar de situaciones de crisis y de violencia;
- el estímulo a las estructuras de poder paralelas que operan a escala transnacional y que se benefician de la fragilidad de las instituciones estatales y sociales resultante de las crisis y los conflictos internos;
- finalmente, la conformación de un entorno de inestabilidad y de inseguridad que es percibido externamente y que pasa a caracterizar a la propia región.

En este sentido, la cooperación regional se convierte en herramienta imprescindible para monitorear y controlar los flujos resultan-

tes de crisis internas, para proteger las ciudades más vulnerables y facilitar las acciones de los gobiernos —ya sea en el campo policial, judicial, financiero o de inteligencia— orientadas a la protección de las instituciones del Estado y del Estado de Derecho; finalmente, para facilitar el establecimiento de condiciones de mayor estabilidad y seguridad regional. Al mismo tiempo, observamos que aún son muy limitadas las iniciativas de cooperación volcadas a contener las externalidades de las crisis y conflictos domésticos. Como lo demuestra el caso colombiano, hay efectivamente formas de cooperación, particularmente de carácter bilateral y militar, centradas en las áreas fronterizas, así como cooperación bilateral en el campo de la inteligencia y en el plano financiero, involucrando sobre todo a Ecuador, Perú y Brasil, toda vez que las relaciones entre Colombia y Venezuela suelen ser muy ambiguas en lo que respecta la manejo del conflicto interno colombiano.

Por otro lado, son muy débiles los esfuerzos de cooperación de alcance subregional y, peor aún, de alcance regional. Por ejemplo, en la reciente Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en Quito, Colombia expresó claramente su insatisfacción con el esquema acentualmente bilateral, lo que refleja la actitud cautelosa de los gobiernos en cuanto al tratamiento de los problemas domésticos en los foros regionales. Del mismo modo, el vacío de manifestaciones asertivas a este respecto estuvo reflejado en la última cumbre del Grupo del Río. En Sudamérica hay una evidente dificultad en el manejo concertado regionalmente de externalidades de crisis y de conflictos domésticos, lo que agrava la incapacidad de los gobiernos de revertir el avance de la inseguridad interna y regionalmente.

Esto nos lleva a la consideración del tercer factor: el estancamiento o esterilidad de los foros de diálogo y de concertación política en el ámbito subregional y regional. Como se dijo antes, el diálogo y la concertación política constituyen la base fundamental de orientación de las iniciativas y mecanismos de cooperación en seguridad. De no ser así,

se instaure una condición de autonomía sectorial en la conducción de esta cooperación que resulta restringida, insuficiente y, por tanto, ineficaz. Desafortunadamente, si bien los mecanismos de consulta y de diálogo político reconocen la grave situación de la región en materia de seguridad, no han ofrecido elementos de orientación suficientes para definir una estrategia regional. Los documentos y declaraciones que resultan de las cumbres presidenciales y ministeriales, así como de los organismos regionales como la OEA, terminan a menudo planteando directa o indirectamente cuestiones o condicionamientos políticos que implican mayor dificultad en la operacionalización de los compromisos asumidos, cuando no llegan a dispensar sino un tratamiento superficial a la cuestión.

A esto se debe añadir la inexistencia de un foro genuinamente regional, de ámbito sudamericano, para tratar los asuntos de seguridad y defensa. Los foros e iniciativas existentes son de alcance subregional o hemisférico<sup>1</sup>. Actualmente, las expectativas en este sentido obligan a prestar atención a la anunciada creación de la Unión Sudamericana que deberá concretarse próximamente en Perú y que, según se desprende de algunas manifestaciones oficiales difundidas por la prensa, asumiría las cuestiones de seguridad como puntos clave de su agenda. Sin embargo, aún no hay definiciones claras sobre los lineamientos de esta iniciativa, las características de su aparato institucional o los instrumentos con los que pretende abordar un manejo regional del asunto. Los análisis preliminares evidencian la preocupación generalizada por la posibilidad de generar una institución con objetivos políticos de largo alcance, sin que aquellas ya existentes —a menudo con objetivos y funciones más parciales— hubieran cumplido sus objetivos de forma satisfactoria. Lo que sí se pone de manifiesto abiertamente es la existencia de un desafío en la institucionalidad regional que todavía no ha sido adecuadamente tratado por los países de la región que enfrentan,

---

<sup>1</sup> Con la excepción del Grupo de Río, cuya eficacia y funcionalidad también se ha cuestionado.

además, un contexto de polarización de las iniciativas de cooperación en materia de seguridad entre un creciente número de iniciativas bilaterales de un lado, y, de otro, los continuos esfuerzos estadounidenses para fortalecer los mecanismos hemisféricos, como quedó claro insistentemente en la Reunión de los Ministros de Defensa en Quito.

Esto nos conduce al cuarto factor: las presiones directas e indirectas de parte de EE UU para imponer en el hemisferio un patrón de cooperación en seguridad y defensa acorde a sus propias prioridades y a la forma en que maneja las relaciones con los países de la región condicionada a la aceptación de dicho patrón de cooperación. No cabe duda de que, con la reelección de George Bush, los temas de seguridad estarán en el centro de las relaciones estadounidenses con América Latina en general, y con los países sudamericanos —sobre todo con los países andinos— en particular. Esto plantea la necesidad de establecer una mejor articulación y coordinación política dentro de la región para impedir que las preocupaciones y perspectivas surgidas en el marco del diálogo sobre seguridad con los Estados Unidos resulten desligadas de la agenda hemisférica o, aún peor, queden fuera del diálogo bilateral. Esta posibilidad cobra importancia si se considera el hecho de que la potencia del Norte tiende a condicionar avances en las negociaciones comerciales —ya sea bilateralmente como en el contexto del ALCA— a avances en la cooperación en seguridad dentro de los parámetros y modalidades definidas por Washington, lo que implica priorizar la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, con un evidente componente de militarización de la agenda de seguridad.

### **Hacia una agenda de seguridad genuinamente regional, condición para una cooperación efectiva**

Los factores mencionados apuntan hacia la urgente necesidad de una profunda reflexión en nuestros países sobre la importancia que efectivamente se asigna a la cooperación regional en materia de seguridad,

toda vez que estas dinámicas, sumadas a las diversas causas de inseguridad y a las amenazas presentes en la región, hacen que dicha cooperación no sea una cuestión de opción política. Sin embargo, hay un evidente contraste entre los desarrollos internos y regionales en este ámbito y el reiterado reconocimiento de parte de autoridades, intelectuales, líderes políticos y sociales sobre la necesidad de promover esfuerzos conjuntos para enfrentar los desafíos y amenazas a la seguridad. Se percibe en documentos oficiales como la Declaración sobre Seguridad Regional de la OEA y las declaraciones de políticas de seguridad y defensa, así como en los análisis académicos, un proceso de *securitización* de las agendas políticas.

En la medida en que se incorporan nuevos ámbitos temáticos, nuevas amenazas y actores a la agenda de seguridad regional, la agenda de cooperación en este campo debería reflejar dicha ampliación. Sin embargo, en los hechos, se puede advertir una tendencia reduccionista tocante a los recursos e instrumentos privilegiados en el tratamiento de las cuestiones de seguridad; en suma, hay una evidente militarización al respecto. Y esto ocurre no solamente por designio o presión de Estados Unidos, sino también por presiones de las propias sociedades —muchas veces resistidas por los militares y, en otros casos, con su beneplácito—. En este sentido, se hace también urgente y necesario rescatar una visión integral de la seguridad y de las formas de cooperación en este ámbito que corresponda a la complejidad y diversidad de los factores que generan el ambiente de inseguridad que se ha instalado en toda la región. Si consagramos una concepción multidimensional de seguridad, consecuentemente deberemos conceder prioridad a la cooperación. Esto exige un componente de diálogo y de concertación política muy sólido, que incorpore las cuestiones de seguridad con una presencia clara, con consecuencias efectivas en sus diversos ámbi-

---

\* Véase nota de la página 28 en la contribución de Mónica Hirst en este volumen.  
(Nota del editor)

tos. A su vez, esto plantea un gran desafío político: equilibrar la observancia de los principios que han orientado la convivencia entre los Estados y los requerimientos para restablecer un contexto de estabilidad y seguridad en la región.

El clima de seguridad regional está determinado por fuerzas y procesos generados internamente y a partir de los cuales se establecen y actúan agentes y estructuras de origen regional y global. Por ende, la reconfiguración de los mecanismos de cooperación en materia de seguridad debe partir asimismo de un diagnóstico y un análisis de naturaleza nacional sobre algunos aspectos esenciales: a) la importancia atribuida a la cooperación teniendo como parámetro la asignación de recursos políticos, económicos, materiales, humanos y tecnológicos movilizados en favor de la misma; b) los resultados obtenidos con la cooperación en distintos ámbitos en el contexto de las políticas nacionales y de su proyección externa; c) los condicionamientos derivados de las instituciones involucradas y la forma en que sus características, alcance y limitaciones inciden en las formas y en la determinación del alcance y resultados de la cooperación; d) la definición más precisa, a partir del nivel nacional, de cuestiones que suelen ser manejadas prioritariamente a nivel bilateral y aquellas cuyo tratamiento debería ser definido preferentemente en términos regionales.

Dicha reflexión deberá apuntar hacia una agenda regional y, sobre todo, hacia las formas de operacionalizar la cooperación en los ámbitos y modalidades en que se produzcan convergencias a nivel regional, con definiciones precisas de acciones, objetivos y metas, así como de asignación de recursos, lo que ha faltado en muchos de los intentos previos en este campo. Por último, otro gran desafío es el de articular y conciliar una agenda regionalmente definida con las preocupaciones, procesos e intereses que derivan del plano global. Naturalmente, resulta imprescindible lograr un clima favorable con EE UU como principal actor y polo hegemónico. El supuesto que se plantea aquí es que el for-

talecimiento de la cooperación en materia de seguridad entre los países sudamericanos es funcional para la cooperación hemisférica y a nivel global, en la medida en que incorpore las preocupaciones, idiosincrasias y perspectivas de la región y se valore el papel que cada país logre desempeñar. Una cooperación sudamericana efectiva es un indicador consistente de compromisos con las cuestiones de seguridad global y no debería representar un obstáculo para la cooperación con Estados Unidos y con otros actores internacionales.

El actual contexto político sudamericano contiene rasgos y tendencias que generan y potencian demandas en el ámbito de la seguridad tanto desde el punto de vista doméstico como regional, articulándose con procesos y demandas que se originan en el ámbito internacional global. Responder a estas demandas a partir de un cuadro de fragilidades institucionales y de recursos escasos estimula y a la vez restringe las posibilidades de cooperación dentro de la región. Sin embargo, la reintroducción de la violencia política, las externalidades de los procesos de crisis y de los conflictos domésticos, la esterilidad de los mecanismos de integración y de concertación política, además de la inmediata presión estadounidense, imponen la necesidad de reconfigurar los esfuerzos de cooperación prestándoles una identidad, un contenido y una expresión genuinamente regionales.

# La reforma policial: superando obstáculos políticos e institucionales en América Latina\*

Mark Ungar

Con un aumento sin precedentes de la delincuencia en la última década —sobre todo un incremento del 41% en la tasa de homicidios— América Latina es actualmente la región más peligrosa para los ciudadanos. Ante la presión ciudadana, los gobiernos de la región han adoptado una serie de reformas políticas principalmente en tres nuevas áreas:

Nuevas leyes: catorce países latinoamericanos han adoptado nuevos códigos de procedimiento penal para reemplazar los procesos escritos por procesos orales, transferir autoridad de la policía a la fiscalía, crear nuevos tribunales en los niveles de investigación y sentencia y mejorar la cooperación entre jueces, fiscales y policías.

Reorganización estructural: para ser más eficaces, transparentes y accesibles, muchas policías están en proceso de reorganización. Las modificaciones principales son la descentralización, con el establecimiento de nuevas agencias provinciales y municipales; jerarquías con un número reducido de rangos, a veces combinando las jerarquías dis-

---

\* Centro Woodrow Wilson, Washington D.C. Enero de 2005.

tintas de oficiales y suboficiales; y nuevas unidades de disciplina y control, que normalmente son las agencias de asuntos internos.

Beneficios profesionales: para hacer más efectiva a la policía, y para limitar la resistencia policial a la reorganización —normal en cualquier institución—, a menudo se da a la policía beneficios tales como mejor tecnología, mejor seguridad laboral y mejores servicios de salud. En todos los países latinoamericanos hay una gran necesidad de estas mejoras.

Adicionalmente, muchos países han implementado programas de Policía comunitaria como respuesta a la demanda social, pero generalmente son las mismas prácticas con fachadas diferentes. La idea de la policía comunitaria es que las políticas de seguridad provengan de la comunidad, no de la policía. Las formas y procedimientos que ésta adopta dependen de la comunidad —pueden ser foros vecinales, vigilancias barriales, consejos de seguridad—, así como las políticas criminales y policiales.

Aunque muchas de estas reformas son nuevas y aún no han mostrado resultados, la mayoría han sido debilitadas —incluso aquellas que contaban con un buen diseño y apoyo amplio—. La gama y complejidad de los obstáculos a la reforma es tan vasta como las mismas reformas. Este documento identifica tres niveles interrelacionados de obstrucción que empiezan a plantear los desafíos a los esfuerzos de reforma de las policías latinoamericanas. Se puede hablar de una tríada de obstáculos a las tres áreas de reformas:

## **Presión política**

Los obstáculos a las reformas en materia de seguridad siempre son políticos: primero, el cambio de prácticas históricas choca con los intereses de la policía y sus aliados políticos, aun cuando un paquete de reformas se equilibre con incentivos y beneficios para la policía.

Por lo general, la policía ve como injerencia o castigo las alteraciones en su funcionamiento, y entonces los obstáculos son usuales. Incluso los proyectos de reforma con aumentos salariales y mejor tecnología también suscitan resistencia institucional. Tal resistencia casi siempre adquiere un carácter político. Los ataques de la policía contra las reformas a través de los medios de comunicación, acusándolas de favorecer a los delincuentes, resultan particularmente efectivos. Con mala capacitación y con fondos limitados, la mayoría de las agencias policiales simplemente carecen de la capacidad para asimilar las nuevas leyes y controles que afectan a sus operaciones habituales. Las políticas criminales incoherentes e inconstantes terminan amplificando los efectos políticos perjudiciales. Debido a los constantes cambios de gobierno, de ministros y de jefes policiales, los enfoques son normalmente de corto plazo en vez de proyectarse en el largo plazo.

De manera más general, hay mucha presión política sobre los gobiernos nacionales, provinciales y locales para que muestren resultados en un tiempo limitado —incluso sobre los gobiernos de izquierda, como en Venezuela o el Distrito Federal de México—. Aunque la seguridad resulta la primera o segunda preocupación de los ciudadanos, de acuerdo a encuestas realizadas por los medios en la década de 1990, la mayoría de los gobiernos ha mostrado su incapacidad para desarrollar respuestas de largo plazo debido a limitaciones financieras, a divergencias políticas cada vez más pronunciadas, a la debilidad de los brazos judiciales y legislativos y a la incapacidad general del Estado. Esta falta de avances sólo aumenta la presión en demanda de acciones “duras” por parte de presidentes y gobernadores, quienes, normalmente limitados a uno o dos periodos, exigen resultados inmediatos. En vez de cambios de política más complejos, las políticas de *mano dura* y de “seguridad nacional” han sido muy populares entre las autoridades elegidas y las sociedades. Muchas de las reformas dirigidas a ejercer un control efectivo sobre la policía son reacciones ante un incidente específico o son parte de un cambio político coyuntural, y cuyo apoyo a

menudo desaparece una vez que ceden estas condiciones temporales. Las demandas públicas de mayor control sobre la policía, como reacción ante asesinatos brutales cometidos por ésta en Brasil y la Argentina, por ejemplo, no resultaron en cambios permanentes. Incluso la ayuda internacional, que se ve a sí misma como una fuente de fondos con una perspectiva no política, a veces es contraria a la reforma policial. El ejemplo más claro son las políticas de EE UU para la erradicación e interdicción del narcotráfico. En países de producción y tránsito —casi todos los países andinos y centroamericanos— la prioridad estadounidense sobre sus esfuerzos antidroga a menudo debilita sus programas de capacitación legal y concede a los gobiernos locales más libertad para ignorar los abusos de sus fuerzas policiales cometidos en el marco de la guerra contra las drogas.

### **Debilidades legales**

La reforma policial en cualquier país se basa en nuevas leyes, sobre todo en nuevos códigos de procedimiento penal, en el fortalecimiento de un proceso justo, y en cambios en el sistema judicial. Pero los obstáculos a estas leyes son de al menos dos tipos. Primero, se están adoptando leyes de “tolerancia cero” sin el apoyo judicial, social y político necesario para evitar violaciones de los derechos humanos. Como se sabe, esta política se basa en la idea de que la policía puede evitar delitos graves con detenciones por faltas menores. Con esta política se bajó en más del 73% la tasa de delincuencia en Nueva York, que pasó de ser una de las ciudades más peligrosas a ser una de las más seguras. Pero para evitar violar los derechos humanos, estas acciones tienen que ser implementadas por un Estado eficiente —con la cantidad de detenciones que se produce es necesario contar con tribunales y jueces que puedan procesar a los detenidos protegiendo sus derechos, además de brindar servicios sociales a los detenidos— en casos de drogadicción o de enfermedades mentales. Esta política tuvo mucho éxito en

los trenes subterráneos de grandes centros urbanos durante los años ochenta, donde la policía de tránsito estaba acompañada por trabajadores sociales durante las noches.

Sin embargo, en muchos países latinoamericanos se adopta la tolerancia cero sin tal apoyo, utilizando una mano dura que a veces es casi una continuación de las prácticas del periodo no democrático. Y la mayoría de las reformas —que intentan lograr que la policía se atenga más a estándares legales, como las unidades de asuntos internos— chocan con esta aplicación de tolerancia cero. La tensión entre policías preventivas y punitivas también entorpece la capacidad de formular políticas de largo plazo, y los bajos niveles de participación y confianza ciudadana dificultan la formulación de programas de policía comunitaria.

Por otra parte, muchos países están introduciendo —o reintroduciendo— leyes e instrumentos que refuerzan el control policial no regulado en la calle. A veces son regulaciones o cambios de los códigos de procedimiento penal, pero la idea es otorgar a la policía más poder para realizar detenciones sin control judicial. A lo largo de la historia, las policías latinoamericanas han emitido una cantidad impresionante de edictos y regulaciones fuera del ámbito legal formal. Hasta mediados de los años noventa, por ejemplo, el grueso de la actividad policial en Buenos Aires se regía por los edictos, como aquellos contra la conducta antisocial, en tanto que en Venezuela, la Ley de Vagos y Maleantes de 1939 permitía la detención de cualquier persona que la policía considerara sospechosa, hasta que fue declarada inconstitucional en 1997. Casi en todos los países que aplicaron tales regulaciones ilegales, sus gobiernos pretenden reincorporarlas a través del uso de otras regulaciones o, cada vez más, a través de nuevas leyes. Aunque cubren una amplia gama de funciones policiales, generalmente estas nuevas leyes están enfocadas, como los edictos, al “control social”.

Estas leyes socavan no sólo el adecuado proceso de los códigos de procedimiento penal, sino también nuevas estructuras policiales y las garantías ciudadanas en programas de policía comunitaria.

### **Limitaciones funcionales**

El tercer obstáculo general es que la policía carece de la capacidad para implementar los cambios en la seguridad. Cada país es diferente, pero hay una falta de coordinación regional entre cuerpos policiales de jurisdicciones geográficas diferentes y entre policía preventiva y judicial, además de falta de información, análisis, y planificación. Por otra parte, la policía desarrolla su trabajo en condiciones laborales adversas: sueldos bajos, horarios obsoletos (de 24 horas, por ejemplo), poca seguridad profesional o falta de servicios, entre otros problemas que debilitan su funcionamiento. Además, la mayoría de las agencias policiales tiene estructuras rígidas e ineficientes, que los jefes —acostumbrados a ellas— se resisten a cambiar. La efectividad policial varía mucho de un país a otro, naturalmente, pero los cuerpos policiales comparten muchos problemas similares. Primero, la coordinación entre las ramas preventivas e investigativas —así como entre las distintas entidades territoriales— es deficiente. La falta de información, territorialidad institucional y otras limitaciones impiden la cooperación necesaria para el funcionamiento policial eficaz y uniforme en cada región de un país.

Hay resistencia de tipo individual, que responde menos a una cultura institucional que a una falta de capacidad. La capacitación deficiente, los sueldos bajos, la escasa seguridad profesional, las jerarquías arcaicas, la falta de supervisión a los suboficiales por parte de sus superiores, la asignación de un número excesivo de oficiales a tareas administrativas y los agotadores horarios de trabajo determinan la casi nula predisposición de los oficiales para hacer el trabajo adicional que se requiere para llevar a cabo nuevas políticas y programas. Una formación policial excesivamente formalista —sin suficiente análisis crítico y sin su aplicación

a situaciones cotidianas— dificulta aun más el buen desempeño de cada oficial. Pero incluso con capacitación y condiciones de trabajo adecuadas, en muchas agencias policiales son evidentes las carencias de tipo administrativo y los estándares dejan mucho que desear. No existe una supervisión adecuada de parte de los oficiales superiores a los nuevos policías que, debido a la naturaleza de la función policial, sufren de más estrés que otras agencias estatales. Asimismo, se carece de criterios claros para la evaluación y la promoción internas. Generalmente se basan en favoritismos, y no se incentiva las nuevas ideas. Como las formas de delincuencia cambian rápidamente, la administración interna es más importante que en otras agencias estatales. Con la falta de personal y fondos para las unidades de asuntos internos, la corrupción y la impunidad existentes campean a sus anchas.

Cuando estos obstáculos son más fuertes que las reformas, se puede llegar a una situación de alta inseguridad y de abuso de los derechos humanos. Dan lugar especialmente a la politización de las nuevas leyes, que no toman en cuenta ni la implementación ni la realidad, y que además carecen de los tres elementos indispensables de toda policía: una investigación criminal eficaz, un plan de política anticriminal y la participación ciudadana. Esto se puede constatar en dos países en los que he estado en los últimos dos años, Honduras y Venezuela, que son casos preocupantes porque hasta hace poco se los consideraba entre las democracias más estables de sus regiones.

Estas limitaciones funcionales obstruyen la tarea central de la policía: la investigación criminal. En toda América Latina, la policía carece de la capacitación, las regulaciones y la supervisión necesarias para llevar adelante las tareas básicas de investigación criminal —como la protección de una escena de crimen y la actividad forense— de una manera profesional o coherente. La policía carece, sobre todo, del elemento fundamental para las investigaciones: la cooperación y la confianza ciudadanas. La falta de ambos elementos determina que todavía se recu-

rra a *razzias*, *raids* o batidas, a detenciones excesivamente prolongadas, a confesiones forzadas y a otras prácticas no democráticas. Y se cae en un círculo vicioso: cuanto más se usen estas tácticas, menor será la predisposición de los ciudadanos a proporcionar la información que la policía necesita. Adicionalmente, se debilita el apoyo político e institucional que requieren las reformas policiales y judiciales. Los nuevos códigos de procedimiento penal requieren de una investigación criminal más ágil y efectiva para evitar que los delincuentes salgan impunes. Y la investigación criminal lenta sólo refuerza el círculo vicioso de la ineficacia, la impaciencia pública y las políticas de tolerancia cero a corto plazo.

Para ilustrar estos tres niveles de obstrucción, este documento utiliza las experiencias de tres países en regiones diferentes de América Latina: Honduras, Venezuela y Argentina. El documento explica cómo en cada caso la obstrucción política, legal, y funcional mina la reforma policial. Con la situación de Honduras y Venezuela se pone de relieve los obstáculos principales, y con el caso de la Argentina se propone estrategias específicas para superar estos obstáculos.

## **El caso de Honduras**

Con el proceso de democratización que siguió a las guerras civiles de América Central, Honduras cambió completamente su estructura de seguridad: consejos de seguridad ciudadana, una policía civil, nuevas leyes orgánicas, un Defensor de Pueblo o Comisionado de Derechos Humanos, una unidad de asuntos internos, un nuevo código de procedimiento penal y un programa nacional de policía comunitaria.

La reforma constitucional de 1996 estableció una fuerza policial civil, la Policía Nacional (PN) —con una Policía Preventiva y la Dirección General de Investigación Criminal (DGIC)— en reemplazo de las Fuerzas Armadas en el área de seguridad ciudadana. Los estándares

y estructuras de la PN fueron similares a los de las policías establecidas en países vecinos con los Acuerdos de Paz. Al año siguiente se adoptó una nueva Ley de Policía y una Ley Orgánica de Policía, que introdujeron una unidad de asuntos internos. En marzo de 2002 empezó a regir el nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP), que incluye juicios orales, una Fiscalía fortalecida y nuevos tribunales de investigación y sentencia, como el *Juzgado de Ejecución* para los procedimientos previos al juicio. El nuevo código ha dado como resultado un proceso criminal más rápido, así como mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Hubo otras reformas judiciales, como el establecimiento de un Consejo de la Judicatura para designar a los jueces y al personal judicial.

Pero estas reformas positivas están bajo presión por la resistencia policial, la debilidad de las nuevas instituciones y, sobre todo, por la política criminal de tolerancia cero del presidente Ricardo Maduro. Este hombre de negocios que perdió su hijo a manos de criminales, fue elegido en 2002 gracias a una exitosa campaña de tolerancia cero contra la delincuencia. El foco de esta política son las maras (denominación con la que se conoce a las mafias o pandillas en la región) a las que el Gobierno y los medios culpan de la delincuencia —aunque los policías entrevistados les atribuyen menos del 30% de los hechos delictivos—. En los últimos tres años, han muerto más de 1.600 jóvenes (no se sabe si todos ellos habían sido pandilleros o no). Con un fuerte apoyo de la ciudadanía, del Congreso, del Poder Judicial y de los medios de comunicación, las operaciones y la legislación policial se han enfocado en las maras<sup>1</sup>. Existe un alto número de niños de la calle que no pertenecen a las maras pero la opinión pública los vincula con estas pandillas por su adicción a la clefa\* y porque algunos son ladronzuelos o delincuentes juveniles.

---

<sup>1</sup> Muchos activistas y oficiales independientes dicen que el Gobierno paga a los medios por artículos favorables en este sentido.

\* Clefa: este pegamento sintético contiene una sustancia volátil que, inhalada, es una droga barata y muy popular entre los niños de la calle. (Nota del editor.)

Estas políticas han sometido las leyes de reforma policial a una tremenda tensión. La opinión de que el nuevo CPP alienta la delincuencia está cada vez más difundida. Óscar Álvarez, actual Ministro de Seguridad, afirma que existe una división fundamental entre la filosofía de muchos funcionarios del sistema criminal que tienen una perspectiva izquierdista y promueven políticas “garantistas” en favor de los derechos humanos, y la política de *mano dura* del Gobierno y miembros de la Policía que hasta hace muy poco formaban parte de las Fuerzas Armadas. Estos últimos sostienen que el CPP es el eje del “garantismo”, que no funciona en la realidad hondureña y, por tanto, debe ser anulado<sup>2</sup>. Como en cualquier parte, pocas leyes pueden sobrevivir a opiniones oficiales semejantes. Pocos policías respetarían una ley penal cuestionada abiertamente por el jefe de Seguridad Nacional.

El primer obstáculo a la reforma policial en Honduras es la falta de capacitación de la PN. Existen algunas modalidades de capacitación nuevas, como el Programa nacional de policía comunitaria —Comunidad Más Segura— que otorga a los comisarios más poder en sus áreas. Pero generalmente la policía está mal capacitada —muchos oficiales son analfabetos, tienen poco conocimiento de las condiciones y peligros de las áreas donde trabajan, su sueldo mensual de 225 dólares estadounidenses es insuficiente, carecen de seguridad profesional y trabajan en turnos de 18 horas seguidas. Tampoco existe coordinación ni intercambio de información. Sin un centro de información, la policía carece de estadísticas confiables. Tampoco existe suficiente coordinación con programas sociales para jóvenes y pobres, que podrían ser una fuente de información importante.

El mal funcionamiento policial está protegido y consagrado por nuevas leyes que dan más poder a la policía en la calle. En 2003 se aprobó una ley de Convivencia Social que permite a la policía tomar el

---

<sup>2</sup> Entrevista, Óscar Álvarez, Ministro de Seguridad; Tegucigalpa, 18 de julio de 2003.

control de un barrio y detener a todas las personas a las que considera “vagos”. Aún más severo es la reforma del Código Procesal Penal que permite enviar mareros a la cárcel por periodos de entre 9 y 12 años —incluso sin haber cometido ningún crimen—. Actualmente, más del 40% de los presos son detenidos bajo esta ley. No obstante, los jueces son cada vez más reacios a usar esta ley, lo que ha generado una nueva ola de matanzas en la calle para evitar que los mareros lleguen hasta los tribunales. Como en otros países, ciertas nuevas leyes de “control social” también contribuyen a debilitar la reforma policial. La Ley de Policía y de Convivencia Social, por ejemplo, ha aumentado el poder de los policías en la calle, dándoles la imprecisa autoridad de “controlar” a la gente en la lucha contra la delincuencia y para detener a “vagos” —individuos que no tienen una forma “honesta” de ingreso o que son sospechosos de realizar actividades “no lícitas” en el área en que se encuentran—. Pero mucho más drástica y cuestionable constitucionalmente es la Provisión 322, una enmienda al Código Penal conocida como la Ley de Asociación Ilícita, que castiga a personas vinculadas a las maras —sin que necesariamente hayan cometido un crimen— con nueve a doce años de cárcel. En dos de las principales cárceles del país, casi el 40% de la población penal está constituido por reos encarcelados bajo la 322<sup>3</sup>. Por ello, muchos mareros evitan ahora las señales de las maras —sobre todo tatuajes y un estilo de ropa característico—. Y sin ellos, muchos jueces y fiscales declaran carecer del nivel más alto de “prueba” requerido por el CPP. Esta renuencia enoja a muchos funcionarios gubernamentales y policiales, agravando la división entre las políticas “garantistas” y las de la *mano dura*, y potenciando asimismo el recurso a confesiones forzadas, y probablemente, asesinatos de maras en la calle.

---

<sup>3</sup> Entrevistas con el director, oficiales, y presos del Centro Penal Barrio Inglés, la cárcel principal de la ciudad de La Ceiba, 24 de febrero de 2004; y en el Centro Penal de San Pedro Sula, 1 de marzo de 2004.

También hacen daño a las tres áreas de reforma en Honduras por la mala calidad de investigación criminal. Casi el 90% del presupuesto policial de aproximadamente 35 millones de dólares se destina a la Policía Preventiva, mientras que la DGIC tiene sólo 500 efectivos en todo el país, y su academia, la Academia Nacional de Policía (Anapo), dispone de escasos recursos y un laboratorio forense que no funciona bien. La Policía Preventiva usa este poder para usurpar las funciones de la DGIC —con muy poca capacitación en la investigación criminal, muchos casos de intimidación de testigos por parte de agentes de la Policía Preventiva que se hacen pasar por policías investigadores. Prácticamente nunca consiguen las pruebas para el juicio, y entonces torturan a los detenidos para obtener una confesión. Se calcula que el 90% de los crimines graves quedan sin investigar, y si no se detiene a alguien en flagrante delito, hay pocas posibilidades de llegar a una resolución. Los funcionarios estatales están de acuerdo con este cálculo, pero sus principales soluciones consisten en dar más autonomía a la policía —como más de 24 horas para investigar a un detenido—. Los fiscales y los defensores públicos, mientras tanto, se ven abrumados con un promedio de 30 a 40 casos al mismo tiempo. El estado de Atlántida, por ejemplo, tiene solamente ocho defensores para casi 1.000 presos.

Los funcionarios policiales y judiciales coinciden en afirmar que el CPP se está aplicando sin la capacitación necesaria. El resultado es la continuación de prácticas predemocráticas como las *razzias*, detenciones preventivas extendidas y matanzas extra-judiciales. Mientras tanto, a falta de una investigación seria sobre el crimen organizado, los policías se siguen enfocando en los jóvenes, y quejándose de que los jueces dejan en libertad a muchos delincuentes habituales menores de 18 años. La Comisión de Derechos Humanos calcula que se golpea y maltrata a más del 80% de los detenidos, y que muy pocos de tales abusos son investigados.

Como sucede en otros países, la presencia de la policía en Honduras varía notoriamente dentro del territorio nacional. Las policías provinciales de las repúblicas federales presentan divergencias en cuanto a cobertura y calidad, y en todos los países difieren entre áreas urbanas y rurales. Esta desigualdad es patente fuera de las ciudades principales y en las áreas rurales de Honduras, donde existe escasa presencia o control de la Comisión u ONG de derechos humanos, junto con una menor cantidad de fiscales, defensores públicos y jueces. El Estado rural de Yoro, por ejemplo, registró 47 asesinatos en el año 2003, pero sólo tenía tres fiscales para investigarlos.

Algunas estrategias nuevas, sin embargo, están reduciendo la tasa de delincuencia en ciertas zonas. La policía tiene casi 2.000 nuevos efectivos desde 2001, y se ha dado más autonomía a algunos comisarios para adaptar el funcionamiento policial a sus condiciones locales. En áreas con mucho tráfico de drogas, por ejemplo, los comisarios pueden declarar toques de queda y los agentes cambian frecuentemente sus horarios y visitan las casas aleatoriamente para evitar una mayor infiltración de narcotraficantes y sus ataques contra personas que cooperan con la policía. En el barrio Rivera Hernández de la zona metropolitana de San Pedro Sula —uno de los más violentos de Honduras— tales estrategias han tenido efectos positivos<sup>4</sup>.

Pero por lo general persiste la falta de capacitación, de financiamiento y equipamiento policiales. Los seis meses de capacitación para suboficiales se focalizan en el uso de armas de fuego, complementada con una formación legal, sociológica o criminalística muy deficiente. Muchos policías son analfabetos funcionales. El sueldo promedio de 225 dólares por mes no es adecuado para mantener a una familia, y no son pocos los agentes que tienen que viajar hasta ocho horas para tras-

---

<sup>4</sup> Entrevistas con residentes de Rivera Hernández y Inspector Oscar Gámez, 18 y 19 de febrero de 2004.

ladarse de sus hogares a sus comisarías, a menudo trabajando en turnos de 7:00 de la mañana hasta la medianoche. Sufren de una falta crónica de personal —por ejemplo, Choloma, un distrito vecino al de San Pedro Sula y experiencia piloto de policía comunitaria, cuenta con apenas diez agentes y un vehículo permanente para 70.000 residentes—. También carecen de información estadística, así como de un centro de información nacional o regional.

Debido a todos estos factores, la policía hondureña depende cada vez más de fondos internacionales, sobre todo de EE UU. Pero ya sea por las condiciones inadecuadas o por las críticas vinculadas con esta ayuda, además de la prioridad estadounidense en la guerra contra el narcotráfico, se llega a la conclusión de que la ayuda financiera se mantiene constante a pesar de los abusos<sup>5</sup>. Y la lucha antidrogas ha militarizado todavía más a la policía, facilitando que las Fuerzas Armadas asuman funciones policiales. Tal como sucede en Venezuela, Bolivia, el Perú, la Argentina y otros países, cada vez se usa más al ejército en Honduras. En los últimos años, por ejemplo, los soldados han realizado *razzias* masivas en algunas áreas urbanas y han intervenido en emergencias carcelarias. Con tales acciones se puede tomar un control efectivo en el corto plazo, pero generalmente son abusivas y no aplicables porque la capacitación militar es apropiada para guerras y no para la seguridad ciudadana. En abril de 2002, por ejemplo, 69 presos murieron durante un incendio en la granja penal El Porvenir —la mayoría por disparos de los soldados—.

Además del CPP, las unidades de asuntos internos también han sido debilitadas por la política criminal. Honduras tiene algunas agencias de control —como el Consejo Nacional de Seguridad Interior (Conasin), el Comisionado de Derechos Humanos y la Unidad de Asuntos Internos (UAI)— que habían sido restringidos desde el establecimiento

---

<sup>5</sup> Entrevista con comisario Leonel Saucedo, Tegucigalpa, 14 de julio de 2003.

en 1997 de la Secretaría de Seguridad, que tomó bajo su control a casi todas las agencias policiales. Asimismo, se ha reducido el número de investigaciones sobre las acusaciones de Conasin. Según un analista, la formación de la Secretaría de Seguridad desencadenó un “proceso de contrarreforma y deterioración de la policía [...] caracterizado por una parada del proceso de depuración de oficiales corruptos y los involucrados en violaciones de derechos humanos y escuadrones de la muerte”. La Ministra de Seguridad “privilegió la Policía Preventiva y debilitó la DGIC, que también paró la depuración”<sup>6</sup>.

Pero la unidad central de asuntos internos es en los hechos la Unidad de Asuntos Internos (UAI). La directora de la UAI —con casi treinta años en la fuerza— presentó a la Fiscalía pruebas sobre jóvenes asesinados por agentes policiales. Desde su formación, la UAI adolece de una estructura débil, recursos deficientes, regulaciones poco claras y la existencia ilegal de la Oficina de Responsabilidad Profesional dentro de la Secretaría de Seguridad, que fue disuelta por la nueva Ley Policial. Pero la cuestión más explosiva es la de las maras y los jóvenes. Poco después de su formación, y sobre todo desde el comienzo del mandato de Maduro, la UAI se había enfocando en el número cada vez mayor de asesinatos de jóvenes. Muchas autoridades estatales están de acuerdo, extraoficialmente, con la estimación del informe del año 2003 de la ONG Casa Alianza, que trabaja con jóvenes de la calle: más de 1.600 muertes extrajudiciales de menores de 23 años de edad entre 1999 y 2003, y al menos el 39% de estos casos presentan indicios de participación policial<sup>7</sup>. Los jóvenes en la calle se quejan de acoso y ataques continuos<sup>8</sup>, y los residentes de los barrios pobres hablan de camionetas sin placas en áreas en que se reúnen jóvenes, como canchas

---

<sup>6</sup> Castellanos, Julieta, “El Tortuoso Camino de la Reforma Policial”, en *El Heraldo*, 8 de octubre de 2002.

<sup>7</sup> *La Prensa*, Tegucigalpa, 17 de julio de 2003; y Casa Alianza, a [www.casa-alianza.org/EN/about/offices/honduras](http://www.casa-alianza.org/EN/about/offices/honduras).

<sup>8</sup> Entrevistas con jóvenes en la calle, Tegucigalpa, 16 y 17 de julio de 2003.

de básquet, donde ha habido muchos muertos. Según organizaciones de derechos humanos y algunos ex funcionarios policiales y gubernamentales, el Gobierno ha dado a la policía luz verde para matar a jóvenes. Según Guatama Fonseca, un ex ministro de Seguridad, “el camino más corto para eliminar la delincuencia es eliminar a los delincuentes”<sup>9</sup>. Fonseca añadió que entre las causas de los asesinatos están la mala capacitación, control interno débil, y una falta de voluntad política para hacer respetar las regulaciones legales.

Estas muertes dieron lugar a una investigación a cargo de María Luisa Borjas, la jefa de la UAI. De forma documentada, Borjas hizo una lista de hasta 60 jóvenes asesinados por mes —muchos por fusiles AK-47, armas que sólo usa la Policía—<sup>10</sup>. En septiembre de 2002, Borjas acusó a oficiales de seguridad de al menos 20 ejecuciones extrajudiciales de niños y jóvenes. Pero la funcionaria se vio privada del apoyo del Secretario de Seguridad, fue amenazada de muerte, el gobierno redujo el personal de la UAI y luego de dos meses la despidió, alegando que no había presentado pruebas de sus acusaciones. Algunos jefes policiales exigieron acciones legales contra ella por “provocar el deterioro irrevocable de la imagen del país en el exterior”<sup>11</sup>. Pero eso no logró distraer la atención sobre las matanzas de jóvenes. La opinión pública e internacional presionó al gobierno para formar la Comisión de Ejecuciones Sumariales, pero hasta la fecha esta comisión no ha terminado su informe o no presentó cargos formales.

Los fiscales también tienen autoridad oficial para investigar abusos policiales. Pero muchos fiscales hondureños carecen del poder institucional, político y legal para avanzar hacia un cambio permanente. Aída Romero, la Fiscal de Derechos Humanos, se queja de no disponer del

---

<sup>9</sup> Entrevista a Guatama de Fonseca, ex Ministro de Seguridad de Honduras; Tegucigalpa, 21 de julio de 2003.

<sup>10</sup> Entrevista a la subcomisionada María Luisa Borjas, ex Jefa de la UAI; Tegucigalpa, 18 de julio de 2003.

<sup>11</sup> “Oficiales enfilan ‘batería’ contra Borjas”, 23 de junio de 2003.

personal ni de la información necesarios para superar la retardación, la obstrucción y falta de voluntad política que enfrenta en cualquier investigación a violaciones de parte de la policía<sup>12</sup>. Como respuestas a estos cargos, el Ministro de Seguridad acusó a Romero de actuar “subjetivamente y con sospecha” contra la policía<sup>13</sup>. Pero el Fiscal de la Niñez está de acuerdo con Romero: “No existen los recursos ni humanos ni logísticos”, dice, “para la enorme cantidad de casos”<sup>14</sup>. Estas trabas a las agencias y los funcionarios minan una de las razones centrales de la reestructuración policial en Honduras, que es la de controlar a una fuerza con un largo historial de abusos.

En conjunto, estas condiciones políticas y operativas han socavado una de las reformas más ambiciosas, el programa de policía comunitaria de 2002 *Comunidad Más Segura*. Este programa funciona en 30 de las áreas más violentas del país, y ha producido una reducción de los homicidios, los robos y la violencia doméstica. El foco preventivo del programa usa estrategias como la iluminación en las calles, reuniones regulares de la policía y los vecinos y protección a las mujeres. En el barrio sanpedrano de Choloma, por ejemplo, los comités de policía comunitaria se reúnen cada 15 días, normalmente en grupos de 25 personas<sup>15</sup>. Esta área registró nuevos homicidios en enero de 2002, pero sólo cuatro por mes en los primeros cuatro meses de 2003 y 17 robos en enero de 2002, y ninguno en los primeros cuatro meses de 2003<sup>16</sup>. Según el Director Ejecutivo nacional y agentes locales, ha habido mucha resistencia al programa por parte de la policía local<sup>17</sup>. Pero, lo

---

<sup>12</sup> Aída Estella Romero, 22 de julio de 2003.

<sup>13</sup> “Álvarez molesto con fiscalía de Derechos Humanos”, *La Prensa*, 26 de febrero de 2004, p. 14.

<sup>14</sup> Entrevista, Eduardo Villanueva, Fiscal de la Niñez; Tegucigalpa, 15 de julio de 2003.

<sup>15</sup> Reunión de la Comité del Programa Comunidad Más Segura, Choloma, 19 de febrero de 2004.

<sup>16</sup> “Presidente Maduro inaugura programa ‘Comunidad Segura’ en Choloma, Cortés”, 3 de mayo de 2003; a [www.casapresidencial.hn/seguridad](http://www.casapresidencial.hn/seguridad)

<sup>17</sup> Carlos Chinchilla, Director Ejecutivo, Comunidad Más Segura; entrevista del autor Tegucigalpa, julio 22 de 2003.

que es más grave todavía, según muchos activistas de base, el programa ha sido un canal de vigilantismo de algunos residentes participantes. En efecto, fiscales y miembros de la Comisión de Derechos Humanos calculan miles de linchamientos cometidos por ciudadanos —algunos de ellos participan en programas de policía comunitaria— desde 2002<sup>18</sup>. En el barrio pobre de Confite, la localidad del programa piloto de policía comunitaria en el área urbana de La Ceiba, el jefe del grupo local dice que lo usan para atacar a los delincuentes locales<sup>19</sup>.

En suma, casi toda la reforma y reestructuración de la policía y el sistema penal hondureño se ha visto dificultada por una combinación de obstáculos políticos, legales e institucionales. El apoyo a la política de *mano dura* ha debilitado el código procesal penal y permite retornar a las prácticas de la época militar. Actos violentos de las maras —como la matanza de 28 personas en un colectivo durante las fiestas de Navidad— sólo fortalecen la política del gobierno y el argumento de que se necesita una política que enfrente las causas de tales acciones.

## El caso de Venezuela

Pese a ser una de las democracias de más larga y rica tradición en América Latina, Venezuela enfrenta problemas de seguridad ciudadana y reforma policial similares a los de Honduras —un país pequeño, pobre, y democrático desde hace menos de diez años—. Un índice cada vez más alto de delincuencia, abusos sin control, investigación policial deficiente y retardación de justicia son algunos de estos problemas. Sus causas, como en toda la región, se remontan a la época colonial y a la de los regímenes militares, y no han mejorado sustancialmente durante su prolongado periodo democrático. Con la transición a la

---

<sup>18</sup> Entrevista con Eduardo Villanueva, Fiscal de la Niñez; Tegucigalpa, 15 de julio de 2003; con Walter Menjivar Mendoza, jefe de la Fiscalía de la Región Norte, San Pedro Sula, 26 de febrero de 2004; y con Víctor Parelló, el comisionado de derechos humanos de la Región Norte, San Pedro Sula, 20 de febrero de 2004.

<sup>19</sup> Entrevista con Céleo Santo Sosa, Confite, 25 de febrero de 2004.

democracia en 1958, los dos partidos dominantes usaron su control de la policía para sus redes de control social y clientelismo político. No hubo leyes para el control de la policía, y como en otros países, ésta lleva a cabo prácticas como las *razzias* y detenciones arbitrarias. Sólo el colapso económico de los años ochenta y el colapso político de los noventa condujeron a reformas policiales. La Ley de Descentralización de 1989 daba poder a los municipios para formar sus propias fuerzas. El Nuevo Código Penal de 1998 y la Nueva Constitución Nacional de 1999 incorporan la figura del Defensor del Pueblo para controlar instituciones estatales como la policía. A pesar de su amplitud, estas reformas han sido debilitados por la proliferación de fuerzas de seguridad paralelas, el control del Poder Ejecutivo, la falta de políticas de combate al crimen, la poca voluntad política de los poderes Legislativo y Judicial para ejercer sus competencias policiales, una criminalidad cada vez mayor, la incapacidad institucional del Estado, los conflictos violentos entre facciones políticas, los conflictos sociales y la militarización de la policía desde el comienzo de la década de 1990, que han resultado en una politización y en un virtual colapso de la seguridad ciudadana venezolana.

En los últimos 20 años, la tasa de criminalidad venezolana ha experimentado un incremento interanual del 15 al 20%. Entre 1990 y 1995, los homicidios aumentaron en un 73%, los asaltos en un 16% y los robos en un 26%. Si en 1990 hubo 10 homicidios por cada 100.000 personas, en el 2002 este índice se elevó a 45 por cada 100.000 personas. En la Capital Federal, el número de homicidios se cuadruplicó durante los años 1990<sup>20</sup>. Y con un aumento del crimen de casi 30% desde 1999, actualmente solo cuatro países presentan un índice de homicidios más alto que el de Venezuela. Pero frente a esta emergencia, Venezuela está paralizada a causa de sus condiciones políticas, ins-

---

<sup>20</sup> Oficina Central de Estadísticas Institucionales (OCEI), 1993, 1995, 2000.

titucionales, y sociales. Los choques entre el presidente Chávez, el Congreso, los tribunales y las fuerzas policiales han convertido la seguridad ciudadana en un instrumento político. Las otras agencias del Estado tampoco han desarrollado políticas para enfrentar el problema, ni han otorgado los recursos necesarios. Todos los países tienen problemas de superposición de competencias entre fuerzas policiales de jurisdicciones geográficas y funciones diferentes. Pero las divisiones políticas y el aumento del número de cuerpos paralelos en Venezuela han agudizado tal rivalidad hasta el punto de minar las funciones básicas de la policía y crear fuerzas ilegales. Ante una tasa de criminalidad sin precedentes, los ciudadanos exigen cambios, pero la policía no tiene ni la capacidad ni los recursos para acometerlos. Cada vez hay más modalidades alternativas de seguridad, como la vigilancia privada.

El primer obstáculo a la reforma y a la eficiencia de la policía es la proliferación desordenada de cuerpos policiales. Venezuela posee tres niveles de policía, con un número de agentes que aumentó considerablemente durante la época democrática. En el ámbito nacional opera el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), encargado de las investigaciones criminales, servicios forenses y otras áreas, como el narcotráfico. La Dirección Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP), al igual que el CICPC, es un cuerpo nacional de investigación del Ministerio del Interior y Justicia (MIJ). En el ámbito regional, cada uno de los 23 estados tiene sus propias fuerzas policiales. Hubo un incremento gradual de fuerzas luego de la transición de 1958, junto con una explosión del tercer nivel policial —el municipal— luego de la promulgación de la Ley de Descentralización de 1989. En 1990 había 26 fuerzas policiales, pero actualmente existen más de 250 (hay 15 sólo en la Capital Federal: la Policía Metropolitana (PM), además de decenas de organismos municipales. Esta proliferación ha dado lugar a un alto grado de abusos, conflictos, superposición de funciones y una gran falta de efectividad debido a la escasa capacitación en la mayoría de estas entidades. Con la

politización del país, los intendentes ahora usan sus fuerzas como instrumentos contra los otros —hasta el punto de producirse batallas entre ellos en la calle—. La crisis nacional ha convertido la descentralización policial en una “balcanización”. La zona rica del este de Caracas, por ejemplo, tiene diez veces más efectivos policiales que la zona pobre al oeste de la ciudad. Mientras que aproximadamente el 67% de los delitos (el 43% de ellos violentos) ocurren en el municipio Libertador del oeste<sup>21</sup>, el municipio rico de Baruta ha invertido 14 mil millones de bolívares —el 33% de su ingreso— en seguridad, reduciendo la criminalidad en casi un 31%. Estableció su propia academia policial en 2001, de donde egresan nuevos agentes, hasta llegar a un cuerpo de casi 1.400 policías<sup>22</sup>.

La proliferación ha implicado una militarización. A escala nacional hay varias fuerzas policiales de las FF AA, como la Guardia Nacional (GN), responsable de la seguridad en áreas sensibles, como las fronteras internacionales y las zonas petroleras. La Dirección de Inteligencia Militar (DIM), del Ministerio de Defensa, conduce operaciones de seguridad nacional. La Dirección de Inteligencia del Ejército (DIE) está encargada de las operaciones de inteligencia. Pero a pesar de la conclusión de la guerra interna a fines de los años 1960, las fuerzas policiales siguieron actuando con mucho poder e impunidad, y con las fuerzas militares cada vez más involucradas en funciones policiales. La Ley de Policía Judicial de 1975 concedió rango de agencia judicial a muchos cuerpos de las FF AA, por ejemplo, y en los años noventa se usó a la GN para controlar muchas cárceles. Contraviniendo las normas internacionales, el Tribunal Supremo de Justicia se pronunció permitiendo que cualquiera de las ramas de las FF AA intervenga para garantizar el orden público<sup>23</sup>. Aunque no disponen de la capacitación ni del equipamiento

---

<sup>21</sup> “El avance fue muy escaso”, *El Universal*, 23 de julio de 2001: 4-1.

<sup>22</sup> “Polibaruta redujo en 26% el robo y hurto de vehículos”, *El Universal*, 1 de noviembre de 2002: 4-12.

<sup>23</sup> Sentencia Sala Constitucional del 19 de diciembre de 2002.

apropiados, cada vez se las usa más frecuentemente para esta tarea. Durante una huelga de la Policía Metropolitana, por ejemplo, se desplegaron en la capital cuerpos de combate como el Grupo Ayala y el Batallón de Infantería 311 Bolívar, con tanques, ametralladoras, fúsiles automáticos livianos y demás equipo no diseñado para la seguridad ciudadana. Y en la mayoría de las ocasiones, la policía militar y la GN “no han logrado reducir la acción de los antisociales, quienes, mediante el uso de armas de fuego hacen blanco en personas como si de una apuesta se tratara”<sup>24</sup>. La mayoría de las denuncias de los últimos tres años denuncian los excesos de las fuerzas de seguridad durante manifestaciones públicas, como el uso por la GN de gases lacrimógenos, perdigones de plástico e implementos como botas militares contra los civiles, de manera totalmente desproporcionada y contra las normas globales<sup>25</sup>.

A lo largo de los años setenta hubo pocos cambios en la estructura policial, a pesar de la ineficacia general, los abusos y la existencia de escuadrones de la muerte vinculados con la DIM y la Policía Técnica Judicial (PTJ). Se utilizó estrategias, como la “Operación Vanguardia” de 1970 con sus *razzias* en los barrios urbanos, que hicieron regulares las detenciones por infracciones de tan poca monta como una falta de respeto a las autoridades. Siguieron las torturas, desapariciones y tácticas violentas para reprimir las protestas<sup>26</sup>. A falta de políticas de largo plazo, las operaciones excepcionales se convirtieron en la política criminalística. Para coordinar tales operaciones, el Gobierno implementó en 1981 el Plan Unión, que no se enfocaba en las causas de crimen, sino

---

<sup>24</sup> “El hampa no se enteró de la militarización”, *El Universal*, 7 de octubre de 2002, Cuerpo 4, p. 10.

<sup>25</sup> Ver el Código de Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y el Reglamento de Servicio en Guarnición.

<sup>26</sup> Bajo la primera Presidencia de Rafael Caldera en los 70, de hecho, la tortura fue común y hubo más estudiantes muertos por la policía militar que durante cualquier gobierno desde el de Gómez. Rico, José M. 1985, *Crimen y Justicia en América Latina*, 3ª edición. México, D. F: Siglo XXI Editores: 115.

en la mayor cantidad de detenciones posibles<sup>27</sup>. Pero el crimen alcanzó un nivel más alto que en otros países, con cada vez más denuncias de violaciones a la ley por parte de los cuerpos policiales. La principal respuesta del Estado fue hacer esfuerzos para mejorar la cooperación entre las distintas agencias policiales. Entre 1977 y 1990 se sometieron al Congreso varios anteproyectos de ley para dar “más coherencia” a la “organización, funcionamiento y coordinación” (Anteproyecto de Ley Orgánica de Policía, 1986) a las fuerzas policiales —con una estructura militar y más competencias policiales para la GN—.

Además de tales políticas, la ley venezolana ha otorgado a las fuerzas policiales más poder que en otros países, haciéndolas parte fundamental de la administración de justicia. La adscripción de la Policía Judicial al Ministerio de Justicia, por ejemplo, ha generado fricciones con el Poder Judicial. Para evitar ese tipo de conflictos, en la mayoría de los países la Policía Judicial está adscrita al Ministerio Público, ente responsable de las investigaciones judiciales. Pero en 1958, el Ministerio Público venezolano no era una institución con un funcionamiento satisfactorio. Y los partidos políticos dominantes (Acción Democrática y COPEI) buscaron ejercer control sobre un Estado corporativo. Hasta los años setenta, los gobiernos democráticos presionaron a la policía y a los jueces para que detuvieran a los guerrilleros y les limitaran el debido proceso, lo cual contribuyó a que las investigaciones criminales dependieran en un alto grado de las confesiones. Aunque la ley estipula que la policía puede tomar sólo una declaración “informativa” a un detenido y que los fiscales tenían la responsabilidad de velar por los derechos de éstos en las comisarías, en la práctica, la policía tomaba con frecuencia declaraciones en sótanos secretos, mientras que el fiscal se encontraba en otra parte de la comisaría<sup>28</sup>. Con su

---

<sup>27</sup> El informe del Plan de 1981, por ejemplo, concluyó que tenía resultados satisfactorios, pues había realizado 31.714 detenciones (Policía Metropolitana, 1981).

<sup>28</sup> Entrevista con Carolina Oliva, funcionaria del Ministerio Público encargada de las relaciones con el Poder Legislativo, 6 de abril de 1995.

dominio sobre la investigación criminal, los agentes policiales venezolanos han tendido a no compartir información con los jueces y fiscales, a usar testigos falsos, a destruir pruebas, a formular cargos contra personas inocentes, a proteger a policías abusivos y, en ocasiones, a extorsionar a sospechosos a cambio de no investigarlos<sup>29</sup>. La policía justifica tales acciones alegando que los jueces liberan a muchos delinquentes, frustrando así el uso de la detención preventiva —como en Honduras—, y aduciendo además que los defensores públicos ocultan pruebas incriminatorias. Frente a tales prácticas y abrumados por la cantidad de casos que deben atender, muchos jueces basan sus decisiones en las pruebas de la policía “sin una investigación de ellas o sin convicción sobre la veracidad de los hechos”<sup>30</sup>.

Otro obstáculo a la reforma policial ha sido la falta de control legislativo. A pesar de la proliferación de organismos policiales a partir de 1958, hubo una deficiencia crónica de normativa en materia de capacitación, organización, presupuesto, sueldos, adquisición de materiales y agencias de seguridad privada. La mayoría de los funcionarios, que se resistía a las reformas, interpretó la ineficiencia de la policía como resultado principalmente de una falta de coordinación —y que para superarla sólo se requeriría más recursos—. Y actualmente el Congreso ha aprobado muchas leyes sin un debate o sin un análisis adecuado. Programas de policía comunitaria que fracasaron porque nadie quiere cooperar con la policía, un programa de desarme sin ningún plan para implementarlo, además de ser poco realista, pues recoger algunas armas de la gente no hace mella porque son tantas las que quedan en manos del público.

---

<sup>29</sup> “La Ley Antidroga es una patente de corso de jueces y policías”, *El Nacional*, 9 de septiembre de 1988, p.12. “PTJ: un cuerpo que vive entre la enfermedad y la depuración”, *El Diario de Caracas*, 21 de junio de 1989, 18.

<sup>30</sup> Thamara Santos Alvins, 1992, *Violencia criminal y violencia policial en Venezuela*, Maracaibo: Instituto de Criminología de la Universidad de Zulia: 86.

Tal como sucede con los organismos policiales, la proliferación de leyes anticriminales —muchas contradictorias y mal implementadas— no dotan al país de una política nacional coherente. Se estima que el 84% de las acciones de la Policía Metropolitana fueron de corto plazo y sólo el 16% de largo plazo. Las reformas necesarias son claras: limitar la acción policial a la prevención, estructuras jerárquicas más simples, más y mejor capacitación y seguridad laboral, sistemas de información computarizada, más servicios sociales para las familias de los policías, oficinas de disciplina interna y un *ombudsman* o Defensor del Pueblo, así como una política penitenciaria orientada a lograr cárceles seguras y sanas (véase el artículo 272 de la Constitución). Pero no hay ni estudios integrales ni encuestas sobre malos tratos o discriminación, que son imprescindibles para avanzar en tales proyectos. Y es difícil formular políticas en un contexto de cambios constantes en el Gobierno: sólo en 2002 se reemplazó dos veces al ministro del Interior y Justicia.

Al igual que en otros países, el presupuesto policial es insuficiente. El presupuesto actual del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) es apenas un poco mayor que el de hace cuatro años. “Muy sobrecargado en capital”, el cuerpo tiene 10.000 efectivos, pero afirma necesitar el triple: 30.000 (Mojica, entrevista, 2003). Estas limitaciones financieras abrumaron al Poder Judicial porque la CICPC procesa todos los delitos reportados por otras agencias. Apenas el 2% de los oficiales realizan investigaciones, mientras los demás patrullan en la calle y efectúan tareas administrativas. Por ejemplo, la Policía Metropolitana tenía en 1990 casi 15.000 efectivos en el distrito federal, y las policías municipales más de 5.000 —pero la PTJ sólo contaba con 250<sup>31</sup>—. Hay que liberar al CICPC de sus funciones de patrullaje y sus tareas de policía administrativa, pero una propuesta del año 2000 para sacar al CICPC de delitos menores no fue llevada a cabo.

---

<sup>31</sup> Entrevista, Abram Amram Lazes, Comisario, Policía Judicial, junio de 1998.

Hay una gran carencia de fondos para la profesionalización y capacitación de las fuerzas policiales estatales y municipales. Algunos Estados están en el proceso de reformar sus códigos policiales —pero a menudo se repiten los mismos obstáculos políticos, como en el caso de Portuguesa, cuya gobernadora está bajo ataque político—. Las policías municipales también sufren estos problemas. En el municipio de Plaza (Guarenas) del Estado de Miranda, por ejemplo, el incremento de la violencia está vinculado con el aumento del número de barrios marginales y con los enfrentamientos armados entre las bandas por el control del narcotráfico. La policía municipal cuenta con apenas 210 efectivos para cubrir una jurisdicción que incluye a muchos de los 128 barrios marginales del área. Sólo ha tenido éxito en operaciones conjuntas con otras agencias, pero éstas no son regulares<sup>32</sup>. En Zamora, las demandas de la comunidad y la incapacidad de la policía para “dar una protección eficiente pues cada vez son más frecuentes los ajustes de cuentas, robos” y el tráfico de drogas<sup>33</sup>, resultaron en un decreto de emergencia para dotar de más equipo a la policía. Y a pesar de la proliferación de fuerzas policiales, hay un déficit de aproximadamente 8.000 policías en las áreas que los necesitan. En los barrios más peligrosos del Estado de Vargas, la policía insistió en la necesidad de recurrir al uso de la Guardia Nacional debido a la falta de personal<sup>34</sup>.

Por lo general, las reformas derivadas de las leyes promulgadas no fueron bien implementadas. El cambio principal se dio con el Código Orgánico Procesal Penal (COPP) de 1998. El sistema, tradicionalmente lento y confuso, ha sido perjudicial para la justicia como en casi toda Latinoamérica: ha resuelto menos del 2% de los homicidios pendientes. Estas distorsiones, sumadas a las presiones reformistas del Con-

---

<sup>32</sup> “Hay entre 15 y 20 heridos semanalmente”, *Últimas Noticias*, 18 de octubre de 2002: 23.

<sup>33</sup> “Policía sin recursos para enfrentar a delincuentes”, *Últimas Noticias*, 30 de febrero de 2002: 30.

<sup>34</sup> Comandante de la Guardia Nacional, Francisco Belisario Landis. “Hubo sólo 5 homicidios en áreas cuidadas por la GN”, *El Nacional*, 18 de julio de 2001.

greso y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, resultaron al final en un COPP con modificaciones más amplias que las de la mayoría de los nuevos códigos latinoamericanos promulgados en los años noventa. Los objetivos del nuevo COPP venezolano son agilizar la investigación criminal, reforzar el debido proceso y mejorar la cooperación entre jueces, fiscales y defensores.

El Ministerio Público cedió el control de las investigaciones y transformó los juicios de un proceso escrito e inquisitivo a un proceso oral y acusatorio, con más participación de los fiscales y defensores, más garantías para el acusado y con la mayoría de los juicios dirigidos no sólo por jueces profesionales, sino también por ciudadanos (*escabinos*). La etapa de sentencia queda a cargo de un juez de sentencia, quien dirige medidas de seguridad y derechos, con énfasis en alternativas a la encarcelación. Asimismo, el COPP propició reformas en las estructuras de algunos órganos judiciales, como el Ministerio Público<sup>35</sup>. Pero la combinación del excesivo poder policial y la tensión política de los últimos cinco años ha debilitado al COPP. Sobre todo, todavía falta el eje central de cualquier código procesal —la cooperación entre la policía y la fiscalía—. Los fiscales acusan a los policías de ocultar información y éstos afirman que los fiscales protegen los derechos de los acusados en vez de investigarlos. Argumentando principalmente que “hablan idiomas diferentes”, algunos inspectores policiales subrayan la falta de cooperación y tensiones entre ellos y el Ministerio Público. Acusan a los fiscales de no tener ni la voluntad ni la capacitación para aplicar el COPP. El Ministerio Público garantizaba los derechos de los acusados en el viejo código, pero en el nuevo tiene que acusarlos —un cambio, dice la policía, que no está llevando a cabo—. E incluso con los aumentos presupuestarios que ha habido, (2.500 fiscales y más de 500 fiscales auxiliares), el número cada vez mayor de casos asignados a cada fiscal gene-

---

<sup>35</sup> Entrevista, diputado Luis Enrique Oberto, junio de 1998; Luis Enrique Oberto, 1999. “El Código Orgánico Procesal Penal”, Washington, DC: Inter-American Development Bank.

ra retrasos crónicos en las acusaciones e investigaciones. En muchos casos, pasan años sin hacer las acusaciones u otras acciones formales. Sin que el Ministerio Público haya formulado una guía clara para aplicar el COPP, el proceso depende de la interpretación particular de cada fiscal, con el consiguiente y previsible caos. Pero algunos fiscales insisten en que sí se están avanzando criterios para esta “nueva cultura jurídica”, aunque bajo condiciones difíciles, e inclusive con una ausencia de leyes necesarias y una sociedad que demanda “penas fuertes”<sup>36</sup>.

Tal como ha sucedido en otros países, las leyes de “control social” dan a la policía un poder excesivo en la calle y frustran las reformas. Durante muchos años, el núcleo de este poder en Venezuela —y de la política criminalística— estaba dado por la Ley de Vagos y Maleantes (LVM), copia de una ley fascista española promulgada por un gobierno autoritario en 1939<sup>37</sup>, y que permitía la detención “preventiva” de personas que no necesariamente hubieran cometido un delito pero que podían ser “amenazas a la sociedad”. La definición de tales “vagos” era bastante amplia, incluyendo individuos sin empleo o que “andan por la calle... fomentando ociosidad y otros vicios”. La LVM se enfocaba en el comportamiento “precriminal” —a diferencia del enfoque del Código Penal—. Como otras leyes en Honduras y otros países, la falta de precisión en la definición de términos como “moralidad” daba a la policía una discrecionalidad bastante amplia. Se detenía a aproximadamente 500 individuos cada año, principalmente prostitutas, desempleados, inmigrantes, jóvenes, travestís y otras personas de sectores sociales marginales. Aunque incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideraba inconstitucional a la LVM, la Corte Suprema de Venezuela desestimó dos peticiones para declararla nula<sup>38</sup>. Pero en

---

<sup>36</sup> Entrevistas con fiscales e inspectores policiales, febrero de 2003.

<sup>37</sup> Se reforzó en 1943 y 1956 para “facilitar el gasto, eliminar apelaciones a los oficiales judiciales, y dar más laxitud a los oficiales ejecutivos. En una palabra, para eliminar ‘todas las trabas procedurales’ en su aplicación”. *La Esfera*, 9 de junio de 1943: 1 y 8.

<sup>38</sup> Entrevista, Hildegard Rondón de Sansó, Caracas, mayo de 1995.

1997, el alto tribunal finalmente la declaró inconstitucional por violar la prohibición de sancionar transgresiones para las que no existe una sanción tipificada en la ley y el derecho a un juez natural. Muchos sectores sociales y políticos criticaron fuertemente el fallo, y han terminado resucitando la ley bajo otras formas, como el uso más frecuente de la averiguación de antecedentes y la suspensión de algunos derechos del debido proceso, sobre todo durante las seis suspensiones constitucionales que se han dado desde 1989. “La falta de garantías [constitucionales] sí facilita nuestro trabajo”, dijo un inspector durante la suspensión de 1994-95, en alusión al aumento de *razzias* y detenciones preventivas en los barrios del distrito federal. Mientras que normalmente se necesita una orden del tribunal, con una suspensión “podemos entrar en las casas sin orden [...] y detener a personas sin todos los trámites regulares”<sup>39</sup>.

Muchas investigaciones judiciales sobre abusos policiales no superan la etapa inicial, y transcurren años sin acusaciones fiscales. A menudo se manipula el material, no se efectúan las pruebas técnicas o se intimida a los testigos. Existen además algunas disposiciones legales o constitucionales que favorecen la impunidad, como la previsión del antejuicio de mérito para muchos oficiales. A diferencia de la mayoría de los países, Venezuela no suspende preventivamente a los funcionarios policiales mientras se resuelven las denuncias contra ellos. En algunos casos de muertes y violencia política desde 2002, no se ha verificado las etapas básicas de la investigación (como el análisis de la trayectoria balística y la inspección del lugar de los hechos). A veces los funcionarios y fiscales que inician la investigación son sustituidos por otros que no tienen conocimiento de los detalles específicos. En combinación con la politización de estos casos, se atribuye a la adscripción del CICPC y de la DISIP al MIJ la negligencia y la falta de objetividad nece-

---

<sup>39</sup> Entrevista, inspector Policía Metropolitana Marcos Hurtado, abril de 1995.

saría para las investigaciones<sup>40</sup>. El Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo también pecan de pasividad ante las acciones violentas cometidas durante enfrentamientos entre grupos civiles armados y cuerpos policiales o militares. La disciplina interna es tan débil como la disciplina externa. La Regulación del Régimen Disciplinario de 1965 prohibió el uso indebido de armas y el maltrato a los detenidos (artículo 14), pero sin definir claramente estos conceptos. Otro código disciplinario fue el de las Regulaciones de Ascensos y Castigos, que no ha tenido una aplicación regular ni transparente ante el público. La mayoría de las sanciones (que consisten en trasferencias o suspensiones temporales) se imponen sin evaluar las regulaciones o la capacitación de los suspendidos. Los abusos más graves han provocado demandas de reorganización o el despido de directores, pero rara vez se han dado modificaciones concretas a la legislación<sup>41</sup>.

Como resultado de campañas públicas contra el COPP —la mayoría de parte de la policía en los medios de comunicación, trazando, al igual que en Honduras, una línea entre “garantismo” y seguridad—, la falta de cooperación con los fiscales y un sistema de disciplina que no funciona bien, continúa la impunidad policial: más del 90% de los abusos policiales quedan sin castigo alguno. En todo el territorio nacional, los policías están involucrados en extorsiones, secuestros y tráfico de armas<sup>42</sup>. Una buena parte de la droga y de las armas de los barrios marginales, por ejemplo, circula a través de las redes policiales. Asimismo, se sigue practicando las *razzias* en los barrios, las detenciones “por ave-

---

<sup>40</sup> La Ley de los Órganos de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, una parte de la Ley de Cooperación de Seguridad Ciudadana (*Ley Habilitante*), institucionalizó la dependencia del CICPC respecto al MIJ, tal como también la dependencia de la División de Medicina Legal, en contra de las recomendaciones internacionales y de especialistas venezolanos que trabajan en medicina forense.

<sup>41</sup> Rangel, José Vicente, “CAP y los policías”, *El Diario de Caracas*, 12 de junio de 1989: 2.

<sup>42</sup> Contraloría General de la República, Dirección General de Control de Estados y Municipios. 1989. *Evaluación Integral de los Policías Uniformados*. Caracas: Contraloría de la República.

riguación de antecedentes” y los cohechos exorbitantes. Los sectores sociales más vulnerables a estos abusos carecen de recursos para obtener ayuda legal para enfrentarlos. Rara vez hay resultados, incluso con denuncias en los medios y en el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, por los excesos policiales y la muerte de 1.000 personas durante el *Caracazo* —las protestas nacionales contra las políticas neoliberales—, sólo se emitieron tres sentencias contra los oficiales de seguridad. La impunidad se dio sobre todo en el proceso previo de investigación de los oficiales. Aproximadamente dos tercios del total de las acciones legales contra oficiales del Estado por sus acciones durante el *Caracazo* fueron contra policías, principalmente por el uso ilegal de armas. Además, por cargos similares de homicidio, los agentes de seguridad recibieron sentencias en promedio cinco años menores que las de ciudadanos comunes<sup>43</sup>.

Pese a las reformas, al igual que en otros países, continúan los problemas por la deficiente investigación criminal, como la falta de cuidado con las pruebas y las largas demoras. Hay más de 11.000 casos no investigados, pero sólo el 2% de los oficiales policiales trabaja en la investigación y el presupuesto judicial no se ha incrementado en los últimos cinco años. La División contra Homicidios del CICPC sólo dispone de un equipo para el Análisis de Trazas de Disparos. Los abusos de la policía en la investigación criminal continúan. Como en el pasado, se constata la destrucción de pruebas y torturas tales como golpes, aplicación de electricidad, quemaduras y asfixia. Un estudio de septiembre de 2001 descubrió 14.000 denuncias no investigadas en la CICPC. El Código Forense vigente data del año 1866, sin regulaciones como, por ejemplo, proteger la escena del crimen. Una subvención del Banco Interamericano de Desarrollo de 230 millones de dólares estadounidenses para la modernización del sistema criminal y para la capa-

---

<sup>43</sup> Fiscalía General, República de Venezuela. 1971. *Informe de la Fiscalía General al Congreso*: 13.

citación de los fiscales recién dio sus primeros pasos en 2003, es decir, cinco años después de haber sido otorgada. Actualmente hay esfuerzos para modernizar este código. Aunque en el COPP se incluyó la Desaparición Forzada como delito, en 2001 se cambió esta figura para fortalecer el poder del juez —en detrimento de los escabinos— así como los poderes de detención preventiva. El Movimiento Quinta República (MVR), el partido del gobierno, también quiere una Ley de Emergencia Penal que suspendería la COPP para facilitar la acción policial, aumentar los castigos penales y restringir algunas libertades.

Respecto a las nuevas leyes, se observa problemas en su implementación. Un par de leyes importantes fueron la Ley de Cooperación de Seguridad Ciudadana (Ley Habilitante o LCSC), promulgada en noviembre de 2001, y la Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, para coordinar entre las agencias de seguridad ciudadana a través de consejos de niveles diferentes y subordinar los oficiales militares a los funcionarios civiles en asuntos de seguridad. Pero esta ley tiene pocos detalles sobre cómo se van a llevar a cabo estas funciones y sobre cómo implementar la coordinación. Se estableció dentro del MIJ un Sistema de Registro Delictivo, Emergencias y Desastres para centralizar la información. Sin embargo, no existiendo un sistema confiable, cabe la sospecha de que será manipulado. La Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana y Desarme del Ciudadano, aprobada en agosto de 2002, establece incentivos económicos para la entrega de armas, pero carece de mecanismos de cooperación viables con las organizaciones sociales que se necesitarían para realizar su objetivo. En la actualidad se ve lo contrario: hubo un marcado aumento en la venta de armas, y la Policía Metropolitana calcula que sólo en el distrito federal hay más de 600.000 armas registradas y no registradas<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> *El Universal*, 20 de abril de 2002, Cuerpo I: 4.

Las fuertes divisiones políticas en Venezuela dan como resultado la falta de una política coherente de combate al crimen. Por un lado, la oposición denuncia la represión que llevan a cabo fuerzas oficiales y no oficiales. Denuncian sobre todo a los círculos bolivarianos, los grupos armados de apoyo al Gobierno. Hay 26 de estos círculos en el distrito federal<sup>45</sup>. Por otro lado, los aliados del Gobierno critican a las policías controladas por la oposición. Un diputado oficialista acusó a la Policía Metropolitana de “criminal y represiva” por, entre otras cosas, matar a manifestantes chavistas<sup>46</sup>. Este conflicto político e institucional llegó a un punto de ebullición varias veces en los últimos cuatro años. En los disturbios callejeros suscitados en la capital durante los últimos tres años, hubo choques físicos y políticos entre la Policía Metropolitana — leal al alcalde Alfredo Peña, de la oposición— y la Guardia Nacional y la DISIP, leales al Presidente. Una huelga en la Policía Metropolitana durante octubre se convirtió en otro frente más de la lucha entre el alcalde y el Gobierno, que apoyó a los huelguistas.

Según las encuestas de los últimos diez años, el crimen es la primera o segunda preocupación de los venezolanos, y más de dos terceras partes de los venezolanos creen que la criminalidad ha empeorado durante el mandato de Chávez. De hecho, el delito aumentó en más de 150% entre 2001 y 2002<sup>47</sup>. En el 2002 hubo casi 7.000 asesinatos — 2.500 más que en el 2001<sup>48</sup>— y el número de homicidios cometidos en el año 2000 duplicó al de 1998. En el año 2000, cerca del 20% de los delitos fueron cometidos contra las personas, pero en 2002 este porcentaje aumentó a 22%. Según el MIJ, el crimen general aumentó de

---

<sup>45</sup> “Cuentas pendientes con la justicia”, *El Universal*, 27 de mayo de 2002: 4-12.

<sup>46</sup> Entrevista, William Tarek Saab, febrero de 2003.

<sup>47</sup> “El delito se disparó más de 150%”, *El Universal*, 13 de enero de 2003: 2-16.

<sup>48</sup> “Venezuela es el sexto país con mayor índice de homicidios”, *El Nacional*, 31 de agosto de 2002, p. D-Última. Crímenes documentado por la PTJ (Estadística Delictiva, Cuerpo Técnico de Policía Judicial): 1962, 38, 005; 1964, 29, 730; 1966, 33, 540; 1968, 48, 509; 1970, 60, 156; 1986, 175, 855; 1988, 217, 274; 1990, 244, 828; 1992, 247, 266; 1994, 271, 493; 1996, 261, 630.

977 por cada 100.000 personas en 2000 a 1.002 en 2001. En 2001 hubo 7.960 homicidios y en 2002 9.244, y las lesiones aumentaron de 26.239 a 29.432<sup>49</sup>. No solamente hay más crímenes, sino más crímenes violentos. El porcentaje de delitos cometidos contra las personas subió de 13% en 1990 a 21,9% en 2001. En 1990, el 16% de los delitos contra la propiedad utilizaban violencia, frente a un 46,2% en el año 2002. Hace cinco años, hubo mucho más hurtos que robos —crímenes sin violencia—. Actualmente, al menos el 60% de los delitos son atracos a mano armada, con un número creciente de lesiones y asesinatos<sup>50</sup>. Entre septiembre y octubre de 2002 aumentó en un 58% el número de personas asesinadas por armas de fuego<sup>51</sup>.

Como en otros países, tal aumento ha generado pánico en la opinión pública y ha fortalecido a las autoridades que se oponen a la reforma y promueven la política de “mano dura.” El alcalde de Baruta, por ejemplo, dijo a su policía que a “la hora de defenderse”, “disparen y disparen a matar”<sup>52</sup>. Esta política criminal ha creado una falsa dicotomía entre derechos humanos y seguridad ciudadana, como en Honduras, donde el debido proceso se considera como una capitulación ante la delincuencia. Conscientes de la opinión pública, muchos gobiernos están adoptando una línea de tolerancia cero. De hecho, el alcalde de Caracas invitó al principal arquitecto de la tolerancia cero —el jefe de la Policía de Nueva York, William Bratton— para implementar un Plan Bratton para la Policía Metropolitana, con estaciones modelo y el Compstat, el programa para medir factores vinculados con el crimen y para coordinar operaciones policiales. El Plan dio como resultado una disminución del 30% en los delitos. Pero fue suspendido después de diciembre de 2001 por la falta de fondos para seguir con

---

<sup>49</sup> “143 personas murieron en hechos violentos”, *El Nacional*, 2 de abril de 2002: D-8.

<sup>50</sup> “Los delitos se han vuelto cada vez más violentos”, *El Nacional*, 23 de julio de 2001.

<sup>51</sup> “Asesinadas 30 personas en el mes de octubre”, *Últimas Noticias*, 7 de noviembre de 2002: 20.

<sup>52</sup> “Polibarruta dispara a matar”, *Últimas Noticias*, 28 de enero de 2001: 18.

Compstat, la violencia al frente de los módulos<sup>53</sup> y una falta de organizaciones centrales necesarias para llevar a cabo el programa, para generar confianza social y para monitorear las prácticas policiales. Otras políticas similares ya habían fracasado anteriormente. Después del *Caracazo*, por ejemplo, el Gobierno fomentó programas “cooperativos”, como la Unidad de Protección Vecinal (Uniprove) de 1992, que estableció una red de quioscos en algunos barrios caraqueños. Pero muchos de los vecinos percibieron tales programas como una manera de fortalecer la presencia policial.

Por estas razones, resulta más fácil realizar una reforma policial a pequeña escala. Un ejemplo es la creación de la Policía de San Francisco por la Policía Municipal de Maracaibo. En este pueblo zuliano se aumentaron los sueldos de la Policía, se les da a los oficiales una estructura civil y capacitación especializada en el uso de armas, investigaciones y otras tareas. Cada año, se destinan cinco semanas a capacitación y descanso. Además, existe más supervisión interna: normalmente hay un supervisor por cada 170 agentes, pero en San Francisco cada supervisor supervisa a sólo siete agentes. A partir de esta reforma, la tasa de criminalidad en el pueblo bajó en un 60% —y sin denuncias de tortura o ejecuciones—. Otra alternativa a la tolerancia cero es la limitación de las condiciones socioeconómicas que favorecen a la delincuencia. El Plan Estratégico de Prevención de la Violencia y la Consolidación de la Convivencia Ciudadana 2001-2003, por ejemplo, se focaliza en la capacidad institucional y en la atención a grupos de alto riesgo. Pero como otros proyectos, el Plan carece de una formulación concreta, así como de un mecanismo apropiado para medir resultados. Incluso con la voluntad de hacer tales cambios, se necesitan muchos años para modificar las condiciones socioeconómicas.

---

<sup>53</sup> “Roban y matan a taxista frente a módulo policial”, *El Universal*, 4 de julio de 2001.

Al igual que en otros países, el uso de la fuerza es otro obstáculo para las reformas que buscan hacer a la policía más eficaz y responsable. La policía venezolana tiene uno de los niveles más altos de abuso en la región, con nueve muertes de ciudadanos por cada policía en 2000 y 28 en 2001 y, oficialmente, 41% de los incidentes de resistencia a la policía resultan en muerte —la tasa más alta de América Latina—. En 2000, el número de muertos extrajudiciales fue de al menos 170 (el más elevado de los 12 años anteriores). Una razón para ello sería la capacitación, que, según la misma policía, es muy mala —particularmente por las condiciones sociales, el uso de armas de fuego y la falta de respeto a los Derechos Humanos—. Las condiciones dentro de algunas academias policiales son inhumanas. Muchos oficiales están a favor de una única academia policial centralizada para todos los policías, de modo que reciban capacitación profesional bajo estándares nacionales, pero los municipios ya tienen sus propias fuerzas y academias, y no quieren compartirlas con los demás. Las *razzias* —como el “Operativo Navidad 2001”, que dejó 233 muertes— son frecuentes.

Con una falta de recursos para realizar investigaciones profesionales y conseguir pruebas, la policía todavía depende de la confesión para establecer la culpabilidad, como en décadas anteriores. Tal estrategia mina la confianza y la cooperación de la sociedad que, en cualquier país, es esencial para la resolución de un delito. El incremento del crimen junto con un aumento del abuso policial permite que los oficiales de alto rango conviertan a los oficiales de menor jerarquía en chivos expiatorios. En la calle, entonces, muchos oficiales encubren sus acciones. Una de las lecciones fundamentales de la reforma policial (y de la tolerancia cero) a escala mundial es que los agentes policiales son más eficaces y menos abusivos cuando reciben el apoyo de sus superiores y cuando actúan según la ley y de acuerdo a su mejor criterio, que cuando sólo son objeto de sanciones por abuso o corrupción. Pero la práctica mencionada es casi imposible sin una buena aplicación del COPP, que proporcione capacitación a fiscales y defensores, evaluación de nuevos procesos, educa-

ción popular y disciplina regular. Sobre la disciplina, la COPP eliminó distintos procesos sin reemplazarlos. Muchos anuncios de expulsiones de la fuerza, pero sin la información básica (como a quién se expulsó, y las razones). Y por el contrario, a veces logran un ascenso después de matar a un delincuente —o, en el testimonio de un policía, “me dan un día libre”—. La policía también utiliza sus poderes políticos e institucionales para resistir los cambios a través de la presión política y la violencia.

Según una encuesta de 2002, el 35% de los encuestados percibía una falta de soluciones para la delincuencia —mucho más que con otros problemas nacionales, ubicando el desempleo en un segundo lugar, con un 26%<sup>54</sup>. Pero la opinión pública sobre cuál sería la mejor solución para atacar este problema está muy dividida y es contradictoria: por una parte, expresa gran desconfianza en la policía y apoyo a los derechos humanos, pero por otra parte, el crimen provoca miedo y apoyo para ejercer una “mano dura.” En una encuesta típica, sólo el 22,1% de las personas manifestaban tener confianza en la policía<sup>55</sup>. En una encuesta de 1988 en la ciudad de Maracaibo, el 91% de los encuestados no se sentían “seguros” con ninguna policía y el 86% creía que sus operaciones afectaban a personas inocentes. Pero el 89% tenía miedo del crimen, el 60% apoyaba una mayor violencia para combatirlo, y el 47% aprobaba el asesinato de delincuentes por parte de la policía<sup>56</sup>. Las opiniones entre las policías son menos contradictorias —creen que la sociedad los ve “como enemigos”—<sup>57</sup>. En el Estado de Mérida, los policías justificaron el uso de violencia alegando la actitud o comportamiento de las personas en el 83% de los casos, y la necesidad de tener “control” en el 45%<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Estudio Perfil 21, Consultores, 21 de julio de 2002.

<sup>55</sup> Pero el 89,2% tenía confianza en las agencias privadas de seguridad (Hillman y Cardozo, 1998).

<sup>56</sup> Gabaldón, Luis Gerardo y Daniela Bettiol, 1988. “Presencia Policial en Zonas Residenciales Urbanas”. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes.

<sup>57</sup> Entrevista, inspector Leegos, febrero de 2003.

<sup>58</sup> Gabaldón, Luis Gerardo. 1996. “La Policía y el uso de la fuerza física en Venezuela”. En Waldmann, Peter (ed.), *Justicia en la calle*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

Una forma de violencia criminal cada vez más letal son los enfrentamientos entre bandas, en las que los ajustes de cuentas o las luchas por territorio causan un número creciente de muertos. Según las estadísticas policiales, “el ajuste de cuentas entre delincuentes sigue siendo la principal causa de las muertes”<sup>59</sup>. Le siguen los “enfrentamientos” con la policía, la mayoría en los barrios marginales; en ellos se culpabiliza al delincuente de su muerte por su actitud de confrontar al policía, a menudo se justifica lo sucedido haciendo públicos sus antecedentes policiales. Generalmente, como sucede con los asesinatos cometidos por parapolicías, se dice que la víctima es una persona irrecuperable y despreciada por su comunidad. Aunque el gobierno ha insistido en que “no podemos establecer ni consentir una política mediante la cual la justicia se establezca sin el debido proceso”<sup>60</sup>, una orden de septiembre de 2001 supuestamente anunció que no se reportarán más datos oficiales de ejecuciones extrajudiciales.

Debido a la falta de políticas frente a las demandas sociales, ha aumentado el número de grupos armados irregulares —parapoliciales o grupos de exterminio— que matan a delincuentes y que están funcionando en todo el país al menos desde el año 1999 y al menos en siete Estados y en el distrito federal. Muchos de estos grupos están conformados por ex policías y gozan del apoyo de algunos sectores policiales, sociales, políticos y económicos. En el año 2000, la Asamblea Nacional detectó fuerzas paralelas en varios de los 327 cuerpos de seguridad del país<sup>61</sup>. Muchos de ellos están vinculados con determinados negocios, como el tráfico de drogas, de vehículos, de ganado y de otros productos. Son responsables de cientos de ejecuciones, cometidas usualmente por personas vestidas de civil, con los rostros cubiertos, de noche y en las propias casas de las víctimas. Estos grupos gozan de impunidad gracias a la falta de control, al uso discre-

---

<sup>59</sup> *El Nacional*, 14 de octubre de 2002, C-4, p. 12; *Últimas Noticias*, 28 de abril de 2002: 24.

<sup>60</sup> *El Globo*, 4 de enero de 2002: 8.

<sup>61</sup> “MIJ evalúa a 327 cuerpos policial del país”, *El Globo*, 25 de noviembre de 2000: 3.

cional del uniforme, a las credenciales, los sitios de reclusión ilegales y secretos y el respaldo incondicional que la fuerza policial suele dar a un agente acusado de acciones clandestinas. Cuando hay una acción legal contra estos grupos, se deben enfrentar, además de todos estos problemas, los relativos al Poder Judicial. En Portuguesa, por ejemplo, un juicio contra algunos líderes parapoliciales quedó paralizado por la falta de protección para los jurados<sup>62</sup>.

La sociedad también responde con sus propias formas de política de combate al criminal, sobre todo el “vigilantismo” —desde unos casos aislados de linchamientos durante el año 1995 hasta casi uno cada semana a partir de 1997—. Se asesina no sólo a delinquentes, sino también a personas responsables por algún daño o deshonra, y de manera cada vez más abierta y descarada, a menudo dejando el cadáver en plena calle como advertencia<sup>63</sup>. Esta práctica llegó a la agenda pública primero a comienzos de los años noventa, cuando aparecieron folletos exhortando a los vecinos a “declarar la guerra” contra la delincuencia con un lenguaje similar al utilizado por los escuadrones de la muerte. Un aumento de robos y homicidios daba relieve a la pérdida en muchos barrios de las distintas identidades y de la posibilidad del autocontrol. Esto también sucede en barrios con mejores condiciones materiales y coherencia comunitaria, donde las reuniones de grupos de “autodefensa” y “comités vecinales” convocan a muchas personas<sup>64</sup>. Parece que el vigilantismo también goza de un apoyo generalizado. Según una encuesta de 1995, el 57% de los encuestados se mostró partidario de la “justicia por mano propia”<sup>65</sup>. El mismo año, el Ministro del Interior se reunió con líderes de grupos de “autodefensa” a fin de comprometer su cooperación “para garantizar mejor la seguridad”<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> “El Defensor no quiere que los envíen a El Rodeo”, *Tal Cual*, 18 de septiembre de 2002.

<sup>63</sup> “Un hombre fue linchado en Carabobo”, 1 de octubre de 2002, *Cuerpo* 4: 10.

<sup>64</sup> Entrevistas con residentes, 1998 y 2003.

<sup>65</sup> *El Nacional* (Caracas), 14 de marzo de 1995; *El Diario de Caracas*: 2.

<sup>66</sup> “Salom se reunirá con empresas de vigilancia y grupos de autodefensa”, *Últimas Noticias*, 2 de febrero de 1995.

Generalmente el MIJ no documenta linchamientos, pero es de suponer que éstos forman parte de las 14.000 denuncias no resueltas por la policía. El barrio 23 de Enero, una parroquia muy pobre y violenta cerca del Palacio Presidencial, demuestra qué pasa cuando el vigilantismo reemplaza a las fuerzas del Estado. Allí opera la banda “Tupamaros”, que se organizó oficialmente para hacer trabajo social pero que se ha ido involucrando cada vez más en acciones delictivas. Se los acusa de presionar a los jóvenes del barrio para que vendan drogas y asesinen a los que interfieren con el negocio. Un ex miembro del grupo los acusó de doce homicidios de presuntos delincuentes en nombre de una “lucha social contra la delincuencia”. Numerosos vecinos expresan su temor a este grupo y, específicamente, no se atreven a atestiguar en su contra en una denuncia legal. Otros responden con protestas, como en julio de 2001, cuando realizaron una manifestación frente a la sede de la policía judicial por las 12 personas inocentes asesinadas por el grupo. Pero muchos están a favor de los Tupamaros. William, un residente joven, explica aprobando el proceder del grupo para dar fin al crimen en el barrio —con mucha eficacia—. En cierta ocasión, cuando algunos de los miembros presenciaron un robo, “tomaron al ladrón, lo ataron, echaron gasolina sobre él, y le prendieron fuego”. Usaran un método similar con un tipo “fumando *crack* delante de los niños. Se le advirtió dos veces que parara. La tercera vez fueron a su casa durante la noche, lo tumbaron en el piso del edificio y lo empujaron”<sup>67</sup>.

Entonces, es importante incluir a la policía en cada etapa de la formulación e implementación de la reforma policial. Las críticas contra la policía pueden ser contraproducentes, poniéndola más a la defensiva, considerando traidores a los reformistas dentro de la policía y reduciendo la voluntad de la policía de sancionar a oficiales abusivos. Lo ideal sería que la policía estuviera encargada de sus propias reformas. La

---

<sup>67</sup> Entrevista a William, Caracas, febrero de 2003.

DISIP, por ejemplo, está tratando de controlar las armas, las credenciales, los escoltas y la asignación de vehículos. En el año 2000, el MJJ invirtió 1.642 millones de bolívares en la prevención del delito con el apoyo de diversas fundaciones privadas y ONG, reconociendo la incapacidad del Estado para hacerlo. Ahora existe un anteproyecto de ley para unificar a todas las fuerzas bajo el control del Presidente y para aumentar el número de magistrados en la Corte Suprema. Una solución es liberar a la policía judicial las tareas administrativas y mejorar los servicios de salud, las horas de trabajo, la capacitación<sup>68</sup>, la seguridad profesional y los sueldos<sup>69</sup>, además de brindarles otros beneficios adecuados. Con más de 70 horas de trabajo semanal, la mayoría de agentes policiales trabajan 40% más que otros empleados estatales<sup>70</sup>. Con otras leyes, no hay acuerdo sobre sus principios básicos. La propuesta más amplia en esta materia está contenida en la Ley Orgánica para la Organización, Coordinación y Funcionamiento del Cuerpo Uniformado de Policía Nacional (Ley de Policía Nacional), presentada en el año 2000. El artículo 332 de la Constitución estipula que el Ejecutivo Nacional “organizará” un “cuerpo uniformado de policía nacional”. Pero hay dos interpretaciones sobre este dispositivo constitucional. La primera entiende que es para conformar una nueva fuerza nacional en la que Chávez pretende reunir las agencias regionales y locales, centradas en la GN, que se opone a la idea. Una interpretación alternativa sería que se trata de establecer una coordinación entre fuerzas y estándares de policías uniformados para todas las agencias (nacional, estatal, y municipal). El asunto se ha ido enmarañando por la falta de decisión en estos dos años, frenando con ello otros cambios necesarios.

---

<sup>68</sup> Los inspectores y subinspectores recibieron tres o cuatro años de formación, pero la mayoría del personal recibió solo capacitación muy básica; el curso de tres meses de la PM, por ejemplo, no fue suficiente.

<sup>69</sup> El sueldo mensual de la mayoría de los policías de la Policía Metropolitana es inferior a los 300 dólares estadounidenses.

<sup>70</sup> Rivero M., Rafael, “Cuánto y qué gana un policía”, *El Diario de Caracas*, 14 de junio de 1990: 20. En 1991 los sueldos se incrementaron hasta 15.000 bolívares y se otorgaba a los oficiales una mayor cobertura de salud.

## El caso de la Argentina

Luego de la transición a la democracia en 1983, la primera causa para las reformas fue el papel de la policía durante la dictadura. Pero en los años noventa hubo un fortalecimiento de la policía con un incremento sin precedentes de la violencia criminal (casi igual al aumento de la desigualdad social). Mientras que el número de crímenes subió de 348.000 en 1983 hasta casi 1.200.000 en el año 2001, el número de sentencias judiciales cayó de 19.764 en 1983 a 18.377 en el año 2000. Y más tarde, hubo reformas cuando se hizo evidente que la policía era demasiado corrupta e intocable como para combatir la delincuencia. Hubo reformas en muchas de las 23 provincias. Entre los cambios principales están los siguientes:

- Establecimiento de ministerios de Seguridad y Justicia, con jefes civiles, encargados de la política criminal y la administración de la policía provincial.
- Descentralización a divisiones regionales, funcionales y por jurisdicciones judiciales; y una municipalización —la fundación para reformas actuales en Buenos Aires y La Rioja—.
- Nuevos códigos procesales penales, con cambios similares a los de otros países. El código de la provincia de Córdoba, de hecho, ha sido un modelo para la región.
- Comisiones bicamerales de seguridad de legisladores provinciales para fortalecer el papel del Legislativo en la formulación de leyes necesarias y coherentes.
- Unidades de Asuntos Internos para investigar y controlar a la policía. Mendoza, por ejemplo, cuenta con una *Inspección General de Seguridad* y una Junta de Disciplina.
- Nuevas academias policiales con mejor capacitación, y, como en las provincias de San Luis y Mendoza, a cargo del Ministerio de Educación.

- Foros ciudadanos, en los que los ciudadanos participan en la formación de políticas de seguridad. En las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Córdoba y Mendoza ya funcionan estos foros.
- Un programa de policía comunitaria, como consejos vecinales y programas sociales (como en algunos municipios en las provincias de Buenos Aires, Mendoza y La Rioja).

Los paquetes de reformas más integrales se han dado en la Capital Federal de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires. Como se trata de la ciudad y la provincia más grandes del país, estas reformas han recibido mucha atención. La encargada de la seguridad ciudadana en la Capital Federal es la Policía Federal Argentina (PFA), la única policía del gobierno federal. Actualmente, bajo inmensa presión, el gobierno federal está respondiendo con reformas amplias y con un plan de seguridad. En su primer año, el presidente Kirchner relevó a 107 oficiales de Alto Mando de la PFA, y en 2005 presentó su Plan Nacional de Seguridad con una nueva agencia de investigaciones (inspirada en el FBI estadounidense), sistemas de mapeo del crimen, transferencia de muchos fiscales a los barrios residenciales, juicios con jurados en casos de delincuencia y corrupción, construcción de ocho nuevas cárceles hasta el 2007, elección popular de comisarios, foros civiles involucrados en promociones policiales, nuevos tribunales para la delincuencia juvenil y programas para los jóvenes de zonas pobres, aumento salarial de los cuerpos policiales e incentivos económicos para los comisarios que reduzcan la tasa de delincuencia en sus distritos.

La situación es más compleja en la provincia de Buenos Aires, que tiene la fuerza policial más grande del país —con más de 40.000 agentes— y probablemente la más corrupta, poderosa y violenta. Experimentó pocas reformas después de 1983, y la policía continuó vinculada al tráfico de drogas, secuestros, torturas y matanzas. En 1997, el entonces gobernador Eduardo Duhalde reformó su policía,

muy corrupta y abusiva, con el despido de casi 5.000 oficiales; desagregó una fuerza excesivamente centralizada en 18 departamentos y nuevas estructuras y funciones, como una policía judicial; creó foros ciudadanos; adoptó nuevos códigos de procedimiento penal y estableció un Ministerio de Justicia y Seguridad a cargo de un civil; creó una nueva academia policial y una comisión bicameral de seguridad. Pero luego, con la delincuencia en aumento y la resistencia policial al cambio, este paquete de reformas colapsó con el nuevo gobernador, que respondió a la presión popular de actuar con mano dura. El gobierno actual ha relanzado el plan con una descentralización en divisiones funcionales y judiciales; foros vecinales, municipales, y departamentales; una nueva academia policial; una nueva fuerza para el *conurbano*, el área de alta pobreza y de crimen alrededor de la capital, focalizada en delitos como secuestros y narcotráfico; incremento de los sueldos policiales y una jerarquía única en vez de una para oficiales y otra para suboficiales.

### *Obstáculos*

Actualmente, el conflicto entre estas reformas y la seguridad ciudadana en la Argentina es cada vez más pronunciado. La mayoría de los cambios en la ley y la estructura policial carecieron de apoyo institucional, financiero y político —y están bajo constante presión para aplicar mano dura—. Luego del secuestro y asesinato de Axel Blumberg, un joven en la provincia de Buenos Aires, hubo una manifestación de protesta de aproximadamente 200.000 personas en la capital el 1° de abril de 2004. Como respuesta, el Congreso aprobó las llamadas “Leyes Blumberg”, que confieren mayor poder a la policía y amplían el encarcelamiento. Pero la reforma policial enfrenta una serie de obstáculos a lo largo y ancho del país.

Además de la popularidad de la política de mano dura, otro obstáculo político es la resistencia a la reforma por parte de jueces, oficiales y, sobre todo, de la policía. En Buenos Aires se desató una ola de vio-

lencia ocasionada por la policía luego de la reforma de 1997 —sobre todo en protesta por los despidos y juicios contra algunos oficiales—. Hubo amenazas a oficiales ejecutivos y 15 asesinatos entre policías sólo en enero de 1998. En Mendoza, la policía reaccionó con una “resistencia feroz” a la reforma de 1999. En la Capital Federal, el Alto Mando mostró su descontento por el despido de sus colegas y por su exclusión del proceso de reforma<sup>71</sup>. A menudo la policía canaliza esta resistencia a través del uso de edictos y regulaciones internas que buscan superar los límites legales de su autoridad. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el número de civiles muertos a manos de la policía aumentó de 120 en 1998 a más de 200 en 1999<sup>72</sup>. En la Capital Federal, el entonces presidente Menem reinstauró algunos edictos prohibidos por la constitución del Distrito Federal (que es la ciudad de Buenos Aires) cuando ésta adquirió estatus provincial en 1994.

Como en Honduras, Venezuela y muchos otros países, el fundamento de la política criminal es débil. En primer lugar, muchas leyes centrales no son claras —principalmente el uso de la fuerza, con poca capacitación en la práctica—. La PFA cuenta apenas con la guía de la ONU y poca capacitación, lo que explica su mal uso en la calle— uno de cada cuatro homicidios en Buenos Aires es cometido por la policía, y el número de civiles muertos por la policía aumentó en un 89%, en tanto que el número de policías muertos se incrementó en 132% entre 1996 y 2002. Se constata una gran deficiencia de análisis criminal y capacitación en criminología; las academias de oficiales y suboficiales se enfocan en la preparación física y en un conocimiento legal muy formal, donde falta integrar las condiciones sociales en las políticas cotidianas de la policía. No hay mucho análisis del crimen, sobre todo en las áreas urbanas más pobres, adonde la policía entra únicamente con operaciones especiales o por sus propias redes de corrupción.

---

<sup>71</sup> Reunión con el Alto Mando de la PFA, Buenos Aires, mayo de 2004.

<sup>72</sup> Centro de Estudios Legales y Sociales, *Violencia Policial en la Argentina*, Buenos Aires: 2000.

Pero como áreas de especial conflictividad deben ser consideradas básicamente la política criminal y la cooperación con los servicios sociales. En Buenos Aires, la policía sabe muy bien que hay jóvenes — algunos menores de 10 años— que consumen pasta base de cocaína, pero carece de un plan para atacar el problema. Además de que las leyes no son claras y el análisis criminal es inadecuado, la coordinación y el intercambio de información entre las fuerzas son insuficientes. Aunque hay una agencia de coordinación interprovincial, la zona metropolitana de Buenos Aires requiere de una política criminal coherente en vez de dos políticas distintas que resultan de la rivalidad histórica entre la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires. Con el poder del crimen organizado, la cooperación a través de líneas administrativas es más importante que nunca. Como en Caracas, Lima, La Paz y otras grandes ciudades latinoamericanas, la división entre las municipalidades y el Gobierno central impiden políticas criminales efectivas en Buenos Aires.

Los obstáculos institucionales más fuertes en la Argentina están en las áreas financieras y de asuntos internos, que generalmente quedan bajo control policial. Sería un error situar estos poderes bajo el control de funcionarios civiles, porque a menudo están menos capacitados y son más corruptos. El problema no es el control policial en sí, sino la falta de transparencia en el uso de poderes. El control financiero de la policía sobre su presupuesto, en primer lugar, resulta en una pérdida de fondos y en corrupción. En las academias de la PFA, por ejemplo, se roban los fondos presupuestados para la adquisición de municiones. El control del presupuesto que realiza la PFA perpetúa la corrupción. Y el control policial de asuntos internos impide investigaciones independientes y ágiles. La poca transparencia en el proceso de investigación y de disciplina da lugar a la impunidad policial en sus enfrentamientos con delincuentes y su participación en secuestros y tráfico de armas, autos y drogas. Este es un gran problema en la provincia de Buenos Aires, donde la policía está muy vinculada con las mafias criminales. En

Mendoza, las investigaciones de la Inspección deben ser realizadas por civiles, pero debido a la falta de capacitación, la policía todavía está a cargo del 90% de las investigaciones por denuncias. En Mendoza, la *Inspección General de Seguridad* está abrumada por las denuncias y politizada por los partidos. La *Junta de Disciplina* no funciona porque recibe pocos casos de la Inspección, encargada de la investigación principal.

El otro gran obstáculo institucional es el sistema de justicia criminal. En la mayoría de las provincias, funciona mal y carece de los fondos, del apoyo y de la capacitación necesarios. Las víctimas principales de esta debilidad, por supuesto, son los nuevos códigos de procedimiento penal. El nuevo código de Mendoza, por ejemplo, data de hace cuatro años, pero todavía se aplica en sólo la mitad de la provincia, causando mucha confusión. Además, muchos jueces se rehúsan a aplicar las alternativas al encarcelamiento que contemplan los nuevos códigos, causando un hacinamiento penitenciario hasta cuatro veces mayor a la capacidad oficial de algunos centros penales. A falta de transferencia de competencias de investigación a los fiscales, la policía todavía se encarga de las investigaciones criminales en muchas provincias, lo que contribuye a la confusión y la retardación.

Finalmente, muchos programas de policía comunitaria sufren de escasez de fondos, y nuevas fuerzas “comunitarias” de seguridad carecen de la capacitación necesaria. La idea central de tales programas es la participación y el poder ciudadanos, pero en muchos programas no existe ninguno de estos dos aspectos. Una de las propuestas de “policía comunitaria” en la PFA consiste en ubicar a todos los nuevos egresados de la academia en las plazas y en otros espacios públicos. Pero si carece de todo aspecto de participación ciudadana, en realidad no es una policía comunitaria. Además, seguramente fracasará porque no incluye capacitación especial para agentes sin experiencia independiente en la calle.

Las reformas no funcionan y existe una mayor demanda de soluciones alternativas a la tolerancia cero (como el proyecto 2003 para allanamientos y detenciones sin intervención judicial). Las diferencias entre gobernador, ministros y alcaldes impiden la formulación y adopción de políticas claras y bien desarrolladas (por ejemplo, las fuerzas municipales en Mendoza, hace algunos meses). Incluso cuando baja la tasa de delincuencia —como en la Capital Federal en los últimos dos años—, la sensación de inseguridad permanece en niveles muy elevados.

### *Propuestas: Policía Federal Argentina*

A fin de superar estos obstáculos, estamos trabajando con el Gobierno argentino en la implementación de nuevas políticas para fortalecer la PFA y el Plan de Seguridad, con el apoyo financiero del Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas (PNUD). A continuación presentamos una breve descripción de cada una de estas propuestas, que se encuentran en etapas muy diferentes, debido a varios problemas políticos e institucionales. Necesitamos algunos años más para cambiar las estructuras administrativas y educativas de la policía, por ejemplo, pero el Ministerio de Justicia tenía el poder y la voluntad para implementar la evaluación de las comisarías en el año 2004. Si estas reformas logran algún impacto, es de desear que puedan ser modelos para otras provincias del país.

- Unidad de Asuntos Internos mixta y profesional: las unidades con policías y civiles capacitados son más transparentes, justas, ágiles — y cuentan con más confianza de la policía y la sociedad— que las unidades que tienen solamente personal policial o civil. Consiguientemente, proponemos capacitación para civiles y más cursos para oficiales policiales en un Departamento de Investigaciones Jurídicas dirigido por oficiales policiales y no policiales, con incentivos especiales para su personal policial.

- Control civil del presupuesto policial: el control no transparente del presupuesto y la distribución de recursos materiales generan redes de corrupción. Proponemos un cambio en el sistema financiero con la capacitación de nuevos directores —policiales y civiles— para que sea más transparente, reduzca los gastos y permita tener más policías en las calles.
- Mejor sistema de promoción interna: actualmente, la promoción en la PFA depende casi completamente de la antigüedad, de no haber tenido problemas y de su examen final en la academia —en vez de acciones y habilidades específicas—. El formulario que se usa para el ascenso consta de apenas una página, sin preguntas sobre el trabajo policial real. Entonces, es preciso vincular cada ascenso de rango con habilidades específicas, como relaciones comunitarias, ideas nuevas, apoyo institucional y uso de tecnología.
- Evaluación de las comisarías: tan importante como la evaluación de oficiales individuales es la evaluación de las comisarías. Cualquier política criminal depende de la coordinación entre los jefes policiales y las comisarías en las distintas áreas de una ciudad o provincia, y en el funcionamiento de cada una de estas comisarías. En efecto, el éxito de la reforma policial de Nueva York y Nueva Orleans dependió de las comunicaciones y presiones de la central a las comisarías. Pero en la Capital Federal hay poco conocimiento sobre el funcionamiento de las comisarías, así como pocos instrumentos para cambiar sus acciones. Y al igual que los agentes individuales, las comisarías tienen pocos incentivos para adoptar nuevas ideas o programas. Por tanto, apoyamos el programa preliminar del Ministerio para dar premios financieros y profesionales a las comisarías cuya tasa de delincuencia haya bajado, cuya confianza de los vecinos haya aumentado, que tenga proyectos innovadores y otros cambios positivos —sin que, al mismo tiempo, se hubiera producido un aumento de abusos o quejas—.

- **Coordinación:** se necesita oficinas y reuniones regulares de política criminal, de estadísticas y de planificación entre fuerzas policiales del gran Buenos Aires. La Capital Federal y el área metropolitana de la provincia de Buenos Aires son una zona metropolitana que comparte causas y prácticas de delincuencia. Pero tiene dos gobiernos y fuerza policiales con pocos mecanismos de cooperación y coordinación. Con un uso regular y común de mapas de criminalidad podrí­an hacer frente a condiciones que comparten y superar una histórica falta de confianza.
- **Leyes más claras:** los agentes policiales generalmente desconocen los detalles de las leyes centrales, lo que provoca un mal desempeño. Se puede ver los resultados sobre todo con reglas tan básicas como el uso de la fuerza. El código penal es lo único que tiene reglas generales, pero sin detalles, capacitación o ejemplos reales. Todo esto genera una tendencia a usar la fuerza injustificadamente en muchas situaciones y a encubrir sus acciones. En la Capital Federal, de hecho, uno de cada cuatro asesinatos es perpetrado por la policía — una tasa demasiado alta que resulta de la falta de práctica y de una legislación precisa sobre el uso de fuerza—. Se necesita nuevos cursos sobre el uso de la fuerza en la Escuela Policial Falcón de Oficiales y la Academia PFA Comisario Gral. Alberto Villa.
- **Educación con más análisis:** el plan de estudios de las academias de la PFA adolece de estudios legales demasiado formales y un énfasis excesivo en la preparación física. Es necesario introducir cursos de criminología con análisis crítico, discusión abierta y aplicación a la realidad social y criminal. Materias nuevas como seguridad, sociología, política criminal y relaciones públicas brindan más confianza y profesionalismo a la policía, y las apoyan con programas de policía comunitaria.
- **Mejor incorporación de la criminología en la política criminal:** la mayoría de los oficiales gubernamentales y policiales no incorporan

el análisis criminológico en las políticas criminales. El Alto Mando realiza escaso análisis sobre las causas de la delincuencia, y los comisarios tienen pocos incentivos para desarrollar respuestas específicas —sobre todo en las áreas más pobres—. Muchas comisarías han adoptado mapeos del crimen como una solución, pero éste es un instrumento, no una solución; todo depende de cómo se incorpora los números en la práctica. Consiguientemente, se necesita el uso de mapeos para entender las fuentes y cambios en la delincuencia, dando más autoridad a los comisarios —y ejerciendo más presión política sobre ellos— para responder con soluciones locales específicas.

- Administración policial: incluso la PFA admite que demasiados de sus oficiales cumplen tareas administrativas. Se gasta el tiempo de centenares de agentes en asuntos que podrían ser atendidos por civiles, como tramites básicos en el área del tráfico vehicular. Queremos transferir a la calle el 25% de los oficiales que están en las comisarías desempeñando tareas administrativas. Este cambio aumentaría la presencia y la transparencia policial. Se los podría reemplazar con vecinos civiles con la capacitación adecuada, lo que también contribuiría a mejorar las relaciones comunitarias.
- Ayuda cooperativa institucional: se puede mejorar la capacitación policial, la política criminal, la confianza popular y las relaciones vecinales a través de más y mejor cooperación con universidades, los medios y organizaciones de base. En primer lugar, la colaboración entre la policía y las universidades ha apoyado a la reforma policial en varios países. Los profesores universitarios generalmente tienen más experiencia en criminología y se mantienen en sus puestos por más tiempo que las autoridades gubernamentales, lo que les permite establecer relaciones más estables con oficiales policiales. En Brasil, por ejemplo, la Policía de Minas Gerais ha mejorado a partir de su colaboración con la Universidad Federal de Minas Gerais. Los

carabineros chilenos —que se resistieron a las reformas durante los años noventa— desarrollaron su actual Plan Cuadrante con la Universidad Católica. Creemos que la PFA puede mejorar su funcionamiento a través de una mayor cooperación con las universidades del gran Buenos Aires con especializaciones en criminología, como la Universidad de Morón.

- Los medios de comunicación: hay que usar los medios para aumentar el conocimiento y la confianza pública y para minimizar los errores de la prensa —por ejemplo, dando publicidad a proyectos específicos en los medios, como las “campañas de limpieza” exitosas de áreas con alta criminalidad de Nueva Jersey, en las que los vecinos y policías locales acuden a una calle controlada por delincuentes y narcotraficantes, sacando la basura y arreglando las cerraduras de las casas.
- Organizaciones vecinales: cada barrio necesita una organización vecinal con que la policía pueda trabajar. La violencia, la delincuencia, la mala investigación y la falta de confianza mantendrían la falta de vínculos entre vecinos y cuerpos policiales. Para fortalecer su Plan de Seguridad, el Gobierno federal argentino debe potenciar grupos locales que reflejen las necesidades de la comunidad. Algunos programas de policía comunitaria en Brooklyn, por ejemplo, son programas de cooperación entre la policía y las organizaciones vecinales de haitianos, con reuniones regulares entre los comisarios, los grupos de jóvenes y servicios sociales para discutir sobre la discriminación, el aislamiento y el temor a la policía. En la comunidad musulmana, que mantiene mucha tensión con la policía debido al problema del terrorismo, los comisarios y el jefe policial van cada semana a las mezquitas para escuchar a la gente e informarles sobre las operaciones policiales.
- Policía comunitaria: los programas de policía comunitaria admiten muchas definiciones y diseños. Pero tienen en común la idea de que

la sociedad debe ser la primera línea de defensa contra la delincuencia. Sin embargo, la gran mayoría de programas de policía comunitaria fracasan debido al control o a la resistencia policial, la desconfianza social y la falta de organización. En algunas comunidades, ciertos individuos importantes usan un programa para su propio poder personal; en otras, los oficiales muestran resistencia a lo que consideran como “trabajo social”. La politización, el favoritismo y la corrupción son problemas frecuentes: por ejemplo, cuando los directores asignan más fondos o apoyo a sus amigos o aliados, o cuando la medida de “éxito” es el número de reuniones o demandas ciudadanas en vez de programas o resultados específicos. Para evitar estos problemas, los programas de policía comunitaria deben basarse en al menos tres aspectos. El primero son los mecanismos regulares de participación ciudadana, en la que los residentes pueden formular programas específicos que se enfoquen en las fuentes y formas de delincuencia y violencia, como el desempleo juvenil y la violencia doméstica. El segundo consiste en una modificación de las prácticas policiales para sustituir una actitud reactiva por una política preventiva. La modalidad de estos cambios depende de las condiciones en cada área. Para la Capital Federal, proponemos una expansión del programa de seguridad ciudadana en la que los oficiales policiales sean parte del proceso mediante el cual los coordinadores de seguridad de cada barrio identifican las causas de inseguridad.

Para evitar estos problemas, un programa de policía comunitaria requeriría de al menos cuatro políticas. En primer lugar, necesita programas para jóvenes, programas contra la violencia doméstica y enfrentar las causas específicas de la delincuencia en el área. Un programa de trabajo para jóvenes en Morón, una ciudad en el conurbano bonaerense, es un ejemplo exitoso de cómo minimizar la delincuencia juvenil y sus enfrentamientos con la policía. La segunda política son reuniones regulares: en Nueva York, la policía trabaja con la universi-

dad para fomentar programas de policía comunitaria en Brooklyn, donde viven cuatro millones de personas —50% de las cuales son inmigrantes de más de 150 países, con culturas muy diferentes—. La tercera es que cualquier programa de policía comunitaria necesita objetivos específicos y mecanismos para medir cuánto se ha avanzado en su consecución, con participación vecinal y estadísticas confiables, como el absentismo escolar o las restricciones en la venta de alcohol. Los programas de países diferentes usan estrategias diferentes. Las políticas tradicionales, como la detención extendida no han logrado reducir las actividades pandilleras de largo plazo en Chicago y Nueva York, pero las estrategias centradas en la cooperación comunitaria han tenido éxito contra las pandillas juveniles. El Programa de Seguridad Ciudadana de Uruguay tiene un centro de apoyo material y logístico y cuenta con la participación directa de los intendentes y comisarios. Sus reuniones implican discusiones abiertas sobre sus problemas, como la dificultad de funcionar en un contexto de altas tasas de pobreza y desigualdad. Finalmente, la policía comunitaria exige algunos ajustes en la estructura policial. Por ejemplo, San Diego reemplazó muchos de sus turnos normales con grupos de policías responsables de un área definida —como veinte manzanas con un líder con autonomía para la asignación de los agentes, para el uso de sus recursos y para el fomento de soluciones colectivas. Y hubo un alto nivel de satisfacción entre los oficiales que trabajan bajo la nueva estructura.

## **Conclusiones**

A pesar de las diferentes condiciones políticas, económicas y sociales entre los países latinoamericanos, existen semejanzas muy marcadas en la reforma policial. Todos ellos experimentan una considerable presión política que exige revertir el aumento sin precedentes en las tasas de criminalidad; todos adolecen de debilidades legales en sus políticas criminales; y todos ellos presentan instituciones policiales y sistemas de

justicia criminal poco eficaces. Por eso, casi todos los países de la región han adoptado nuevos códigos de procedimiento penal, reorganizaciones estructurales de la policía, beneficios profesionales y programas de policía comunitaria. A pesar de estas circunstancias similares, cada país es diferente. Consecuentemente, las reformas deben ser diseñadas de acuerdo a sus condiciones específicas, y deben tomar en cuenta las divisiones político-administrativas, la historia y funcionamiento de cada agencia policial, los problemas específicos en la investigación criminal y proceso judicial, y todos los demás aspectos de la política criminal. Y, sobre todo, cualquier plan general que excluya la participación de la policía, los ciudadanos y otras instituciones que conocen la situación, está destinado al fracaso. Y con el fracaso viene la percepción de que la reforma en sí no vale la pena, lo que podría invalidarla por muchos años. Pero con una política cuidadosa e incluyente, las democracias latinoamericanas pueden superar una de sus principales dificultades.

# Las políticas de seguridad pública en el Brasil

Ignacio Cano\*

## Introducción

El término usado normalmente en el Brasil para referirse a este tema es el de ‘seguridad pública’ (*segurança pública*), en lugar de ‘seguridad ciudadana’, más común en otros países de la región. De hecho, la noción de ‘seguridad ciudadana’ en Brasil está asociada a un paradigma particular, más democrático y comunitario, vinculado a la noción de ciudadanía.

Brasil, como muchos otros países de la región, vive un escenario de crisis en la seguridad pública, con altas tasas de incidencia criminal que han crecido de forma significativa a lo largo de los decenios de 1980 y 1990. Hasta los años setenta, el crimen era concebido básicamente como un problema policial; la izquierda esperaba, como en otros países, que el final de la dictadura y la democratización de alguna forma resolverían la cuestión. La temática del crimen era concebida como una

---

\* Laboratório de Análise da Violência, Universidad del Estado de Río de Janeiro.

temática propia “de la derecha”, de los defensores de la ley y el orden, y un énfasis excesivo en la cuestión ya se consideraba como sospechoso. En consecuencia, no existía una reflexión ni una propuesta desde los sectores progresistas que se contrapusiera a la simple demanda de orden proveniente de los grupos conservadores.

Sin embargo, el notable incremento de la criminalidad puso la cuestión de la seguridad pública en la agenda política y social, de la cual ya no saldría más. El fracaso de las políticas tradicionales para controlar el crimen y la violencia abrió espacio para reformas y propuestas innovadoras. Inclusive, algunas voces comenzaron a levantarse pidiendo un cambio completo de paradigma en la seguridad pública. La idea de una seguridad pública más democrática, una mayor atención a la prevención, el surgimiento de nuevos actores, la noción de policía comunitaria o, simplemente, de una policía que compatibilizase eficiencia con respeto a los derechos humanos son todos ellos síntomas de este nuevo periodo de debate y efervescencia.

En Brasil, la seguridad pública es fundamentalmente una competencia de los Estados. Cada uno de ellos tiene, por ejemplo, sus propias fuerzas policiales —Policía Civil y Policía Militar— y su Tribunal de Justicia, conforme al modelo federativo. Por su parte, la Policía Federal tiene un tamaño muy reducido —inferior al de muchas policías *estaduales\**— y el sistema federal de justicia criminal tiene competencias limitadas a determinados crímenes.

Por ello, el papel del poder federal ha sido sobre todo el de incentivar, a través de financiamientos, intervenciones de los Estados que respondan a ciertos requisitos técnicos y políticos.

---

\* Utilizamos aquí el término ‘estadual’ —tomado del portugués— para referirnos a todo lo relativo a los Estados como unidades político-administrativas de la federación y reservamos el término ‘estatal’ para designar lo relativo al Estado como el conjunto de las entidades soberanas y de los órganos de gobierno de un territorio nacional. (Nota del editor.)

En cuanto a las municipalidades, su papel está orientado principalmente al área de la prevención, aunque la expansión de las guardias municipales está incluyendo también tareas de represión.

La percepción de una inseguridad creciente por parte de los ciudadanos provocó a lo largo de los últimos años una presión social para que todas las autoridades, independientemente de sus competencias oficiales, tomaran medidas en el campo de la seguridad pública. Por otra parte, la difícil situación financiera de los gobiernos estatales impide inversiones significativas, lo que ha contribuido a la expansión de las esferas municipal y federal en este ámbito.

## **Políticas federales**

Entre los órganos con que el Gobierno federal cuenta en esta área destaca la Policía Federal, con competencias en la vigilancia de fronteras y aduanas, y en los crímenes federales. El tamaño de la fuerza, de apenas unos pocos miles de efectivos para todo el país, impide un cumplimiento más eficaz de todas sus funciones.

La Secretaría Nacional Antidrogas, vinculada a la Presidencia de la República y tradicionalmente dirigida por militares<sup>1</sup>, tiene competencias sobre todo en el área de prevención que se traslapan con las de otros órganos gubernamentales.

Por otro lado, dos elementos contribuyeron históricamente para limitar el papel del Gobierno federal en este campo. El primero es el temor de suscitar la susceptibilidad de los gobiernos estatales respecto a una supuesta actitud intervencionista por parte del Gobierno federal que contrariase el pacto federativo, justamente en un área tan delicada como esta. El segundo es el recelo de los gobiernos federales a involucrarse excesivamente en un tema complejo, pues un fracaso podría significar fuertes costos políticos.

---

<sup>1</sup> En este sentido, seguía la tendencia estadounidense de militarizar la lucha contra las drogas.

Sin embargo, como ya se mencionó, la crisis de la seguridad pública provocó una demanda social para que todos los poderes públicos interviniesen de manera más activa. En el año 2000, poco después del famoso incidente del bus 174 en Río de Janeiro<sup>2</sup>, el Gobierno federal de Fernando Henrique Cardoso lanzó el Plan Nacional de Seguridad Pública. La coincidencia de fechas no es meramente anecdótica, pues refleja la tendencia de los poderes públicos a formular respuestas inmediatas ante episodios de crisis en la seguridad pública, en vez de optar por un abordaje planificado en función de indicadores y datos globales.

El Plan Nacional de Seguridad Pública contenía una lista de 15 compromisos y 124 acciones concretas con las que el Gobierno federal se comprometía a intervenir contra la violencia, particularmente contra la violencia urbana. Algunas de las acciones eran de responsabilidad exclusiva del poder federal, mientras que otras debían ser ejecutadas conjuntamente con las autoridades estatales y municipales. Para los críticos, el Plan simplemente reclasificaba muchas acciones que ya estaban siendo implementadas o en fase de proyecto, vinculándolas ahora al área de seguridad.

Una de las principales iniciativas fue la creación de un Fondo Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de financiar proyectos de Estados y municipios que cumplieren determinados requisitos — eficiencia, transparencia, respeto a los derechos humanos— y que el Gobierno federal juzgase prioritarios. La idea que comenzaba a gestarse era la de que el Gobierno federal podría inducir políticas públicas reformistas en los Estados, a través del financiamiento selectivo, sin herir susceptibilidades. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública

---

<sup>2</sup> En este episodio, la policía cercó a un asaltante que estaba dentro de un autobús urbano y que había tomado como rehenes a los pasajeros. Después de horas de tensión retransmitidas en vivo por la televisión, la policía abortó la negociación e intentó eliminar al delincuente. El hecho de que el disparo de la policía no diera en el blanco provocó la muerte de un rehén a manos del asaltante. Este último fue finalmente reducido y aprehendido, pero fue asfixiado hasta la muerte dentro de un vehículo de la policía.

(SENASP) del Ministerio de Justicia, órgano con un perfil muy bajo hasta ese momento, fue reorganizada y fortalecida para acompañar e implementar estas nuevas tareas.

Una de las 124 acciones del Plan Nacional era el *Plano de Integração e Acompanhamento de Programas Sociais de Prevenção da Violência Urbana* (PIAPS), que fue lanzado de hecho el año 2001, vinculado al Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia de la República.

Una de sus particularidades es que no contaba con recursos propios sino que funcionaba como agente articulador de iniciativas de varios ministerios con competencias que podían contribuir a la prevención de la violencia. Así, constituía un programa intersectorial que pretendía coordinar los esfuerzos y maximizar los resultados de varias agencias gubernamentales. Al mismo tiempo, se proponía promover la cooperación entre los tres niveles del poder público —el federal, el estadual y el municipal— y fomentar la conformación de redes locales. Su foco principal eran los niños y los jóvenes entre cero y veinticuatro años de edad.

En su primer año, 2001, el PIAPS dio prioridad a las regiones metropolitanas de São Paulo, Río de Janeiro, Vitoria y Recife, justamente las que presentaban una mayor incidencia de violencia letal en el país. Al año siguiente fueron incorporadas las regiones de Cuiabá, Fortaleza y el Distrito Federal. El plan intentó articular programas de 16 sectores del gobierno federal, entre ministerios y secretarías, todos bajo el enfoque de la prevención a través de la mejora de las condiciones de vida, el respeto a las personas y el acceso a derechos de ciudadanía. Las iniciativas se caracterizaban, en teoría, por coordinarse directamente con agentes locales, ya fuera con los municipios, ya fuera con organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. El objetivo era establecer convenios formales entre el Gobierno central y los gobiernos municipales y estaduais. Con todo, los proyectos que debían ser finan-

ciados eran elegidos por los técnicos del poder federal. Sin embargo, la concepción y ejecución de los proyectos era responsabilidad de las agencias proponentes —municipales o no gubernamentales—, que no estaban obligadas a seguir unos criterios técnicos predeterminados.

A partir de enero de 2003, el nuevo Gobierno abandonó el PIAPS en favor de otros programas en el área de seguridad.

Como candidato, el presidente Lula elaboró un Plan Nacional de Seguridad Pública y dio visibilidad a este tema durante la campaña electoral. Después de ser elegido, el Gobierno Lula creó el llamado Sistema Único de Seguridad Pública (SUSP), que pretendía articular operativamente las intervenciones de los Estados y de la federación, incluyendo sus respectivas policías, en cada región del país. Después de sucesivas crisis políticas, el SUSP dejó de recibir apoyo político y una parte significativa del mismo quedó en el papel.

La propia Secretaría Nacional no consiguió, desde su creación, responder a las expectativas generadas. La falta de criterios políticos exigentes en relación a los programas estatales financiados y los sucesivos recortes presupuestarios debilitaron considerablemente su papel como inductor de políticas en los Estados, papel que debía ejercerse a través del Fondo. En el año 2005, por ejemplo, el presupuesto inicial de aproximadamente 180 millones de dólares estadounidenses, ya bastante modesto considerando la dimensión del país y la tarea propuesta, sufrió dos recortes y quedó reducido a poco más de un cuarto de presupuesto original.

La Policía Federal, por su parte, dedicó los últimos años a operaciones cuidadosamente planeadas y ampliamente difundidas para desarticular nidos del crimen organizado de alto nivel en diversos Estados. Uno de sus principales éxitos fue la investigación de varios casos de corrupción de miembros de la propia policía, lo que le granjeó la imagen de una policía menos corrupta que las estatales. Sin embargo,

escándalos recientes en la Superintendencia de Río de Janeiro han empañado un tanto esta imagen. Por otro lado, la Policía Federal ha sido acusada de cometer ciertos excesos y, sobre todo, de dar prioridad a la publicidad en el curso de sus acciones contra el crimen organizado.

Un campo en el que el poder federal ha conseguido varios avances es el del control de las armas de fuego, comenzando con la ley de armas de 1997, que convirtió en un crimen la portación de armas sin licencia —hasta entonces era una mera falta—, y continuando con el Estatuto do Desarmamento (Estatuto del Desarme) en 2003.

### **Políticas estatales**

Los Estados, como ya se mencionó, son los actores principales en el área de seguridad pública. Cada Estado cuenta con una Policía Militar, una fuerza uniformada cuya tarea es el patrullaje ostensivo y el mantenimiento del orden, y con una Policía Civil, cuya misión es la de investigar los crímenes cometidos. De esa forma, ninguna de las dos policías abarca en sus competencias el denominado ‘ciclo completo’ de seguridad pública, que va desde la prevención a la represión, lo que suscita problemas de duplicidad y rivalidad entre ambas.

En general, las políticas estatales de seguridad —si es que pueden recibir este nombre dada la ausencia de planificación, objetivos y evaluación— son esencialmente reactivas y descansan más en la represión que en la prevención. A menudo, los gobiernos reaccionan ante el último caso con repercusión pública, particularmente si está reflejado en la prensa, para dar una respuesta inmedatista y de corto plazo. Cuando el caso pierde visibilidad, las medidas iniciales se van desvaneciendo. La prensa, en este sentido, goza de un enorme poder para orientar las medidas de los órganos públicos. Las intervenciones rara vez están precedidas de una planificación con base en objetivos específicos.

Entre las deficiencias más comunes en el área de seguridad pública, podemos destacar:

- Asignaciones presupuestarias insuficientes, lo que se traduce, entre otras cosas, en bajos salarios para los escalones inferiores de los cuerpos policiales, que, a su vez, obligan a los agentes a trabajar en otros empleos complementarios, generalmente en la seguridad privada. Esto resulta en altos niveles de estrés y en una tendencia a privatizar la seguridad pública.
- Formación deficiente de los agentes policiales, sobre todo de los policías de niveles jerárquicos inferiores.
- Herencia de una tradición autoritaria, según la cual la policía era un órgano de protección del Estado y de las élites dirigentes en contra de los ciudadanos que representan un peligro para el *statu quo*, las llamadas “clases peligrosas”. La transición del modelo de una policía de control del ciudadano hacia una policía de protección de las personas es gradual y aún no ha sido completada. Por otro lado, el Estado brasileño aún conserva reminiscencias de su formación oligárquica, como la prisión especial para las personas con formación universitaria.
- Insistencia en el modelo de la guerra como metáfora y como referencia para las operaciones de seguridad pública. Así, el objetivo continúa siendo, en muchos casos, el aniquilamiento del “enemigo”, frecuentemente sin reparar en los costos sociales. El problema de la seguridad pública aparece a veces como una cuestión de calibre, como un nudo que será desatado cuando el poder de fuego de las policías supere al del enemigo criminal. En consecuencia, la seguridad pública se presenta fuertemente militarizada en sus estructuras, doctrinas, formación, estrategia y tácticas. Y las operaciones de seguridad pública en áreas pobres se asemejan a operaciones de guerra en territorio enemigo: ocupación, *blitz*, *raid*, etc.

- En un contexto como el descrito no es de extrañar la existencia de numerosos abusos a los derechos humanos, particularmente referidos al uso excesivo de la fuerza. Los tiroteos en comunidades pobres resultan en un alto número de muertes, incluyendo víctimas accidentales. También son frecuentes las denuncias de tortura contra presos y condenados.
- Relaciones conflictivas con las comunidades pobres, sobre todo en lugares donde el crimen organizado es fuerte. Los jóvenes que habitan en esos lugares consideran a la policía como enemiga y un sector de la policía tiene la misma visión. Diversas encuestas muestran que en muchas comunidades los residentes temen más a la policía que a los narcotraficantes, cuyo despotismo es más predecible.
- Numerosos casos de corrupción policial, desde pequeños sobornos para no aplicar multas de tránsito hasta la protección a narcotraficantes. En muchas ocasiones, el abuso de fuerza está también vinculado a los casos de corrupción (véase el estudio de Mingardi<sup>3</sup> sobre la Policía Civil de São Paulo y el caso reciente de la masacre de la Baixada<sup>4</sup> en marzo de 2005).

No obstante este cuadro de deficiencias, en los últimos años se ha podido constatar la aparición de iniciativas de reformas modernizadoras. Éstas constituyen todavía excepciones a la regla general, pero representan la posibilidad de un futuro cambio de paradigma en la seguridad pública brasileña. La siguiente lista no es exhaustiva ni pretende haber seleccionado necesariamente las de mayor importancia, pues fue elaborada, básicamente, a título ilustrativo.

---

<sup>3</sup> Mingardi, Guaracy, 1991. *Tiras, gansos, e trutas: Cotidiano e reforma na Policia Civil*, São Paulo: Editora Scritta.

<sup>4</sup> En esa masacre, policías militares asesinaron indiscriminadamente a un total de 29 personas, aparentemente para desestabilizar al comandante de su batallón, que estaba introduciendo medidas moralizadoras y de control interno.

- Experiencias de Policía Comunitaria en varios Estados. En general, los resultados han sido positivos, al menos en lo concerniente a la imagen de la policía y a su relación con la comunidad, si bien no se han logrado reducciones significativas en las tasas de criminalidad. El elemento más importante, de hecho, es el cambio en la relación entre policía y comunidad. De cualquier forma, ningún Estado ha adoptado el modelo de policía comunitaria como modelo general para la Policía Militar.
- Creación de *ouvidorias*\* de Policía en varios Estados. Las *ouvidorias* tienen como misión la recepción de denuncias de abusos cometidos por policías, garantizando si fuera preciso el anonimato del denunciante. Las denuncias son remitidas a las *corregedorias* (departamentos de asuntos internos) para ser investigadas y la *Ouvidoria* hace seguimiento de esta investigación. La institución publica informes periódicos sobre las denuncias recibidas y ha funcionado como un elemento de movilización y concientización sobre este tema. No obstante, la falta de comunicación posterior con los denunciantes y la baja proporción de casos que se traduce en sanciones para los acusados provocan un considerable nivel de insatisfacción entre los denunciantes, como las encuestas en tres *ouvidorias* han mostrado. Su grado de institucionalización es aún incipiente y su desempeño depende en buena medida de la figura del *Ouvidor*. No suelen contar con un cuadro de funcionarios ni presupuesto propios, y muchas de ellas funcionan en los edificios de las Secretarías de Seguridad, situación que está reñida con la independencia que prescribe la ley.
- Uso de técnicas de georeferenciamiento para mapear las áreas y horarios de mayor incidencia criminal, a fin de dirigir el patrullaje preventivo a esos puntos críticos. De hecho, los estudios clásicos

---

\* Un equivalente aproximado del término '*ouvidoria*' en nuestro sistema institucional es el de defensoría del ciudadano, en este caso, contra abusos de la policía. (Nota del editor.)

cos que evaluaban el impacto del patrullaje, como el de Kansas City en 1972, concluyeron que el patrullaje sin focalización espacial o temporal no conseguía reducir la criminalidad. La Policía Militar de Belo Horizonte, entre otras, ha trabajado en esta línea del georeferenciamiento.

- Programas piloto para reducir la violencia letal en áreas marginales con alta incidencia de homicidios. Por ejemplo, podemos citar los programas GPAE (*Grupo de Policiamento em Áreas Especiais*) en Río de Janeiro y Fica Vivo en Belo Horizonte. Esto representa una cierta novedad en el país, porque los crímenes contra la vida, a diferencia de los crímenes contra la propiedad y los secuestros, nunca constituyeron una prioridad de las políticas de seguridad pública brasileñas. Ello sucede, entre otras cosas, porque las víctimas de homicidios son en su mayoría miembros de las clases más humildes, sin voz ni influencia política comparable a la de las clases medias y altas.
- El programa GPAE fue aplicado por primera vez en la favela de Pavão-Pavãozinho-Cantagalo en el año 2000, y posteriormente extendido a otras tres barriadas pobres de la ciudad. Sustituyendo a la estrategia tradicional de invasiones periódicas con tiroteos, la policía permanece en la comunidad de forma estable, intenta desarrollar una relación de proximidad con los habitantes locales y prioriza en su actividad la reducción de los incidentes armados, no la lucha contra el crimen en general. Además de eso, la policía se esfuerza por ayudar a la comunidad a obtener programas sociales, especialmente aquellos dirigidos a la juventud, que puedan contribuir a la prevención de la violencia. Se trata de una iniciativa de reducción de daños parcialmente inspirada en la experiencia *Cease Fire* de Boston, y sus resultados mostraron que, si se respetan ciertas condiciones, es posible lograr una reducción de los tiroteos y de la inseguridad en las comunidades afectadas. A pesar de eso, la experiencia no fue tomada como un nuevo modelo de

policía para comunidades marginales, sino solamente como un caso especial.

- El programa Fica Vivo fue introducido en años recientes en una favela de Belo Horizonte con altos niveles de violencia y combina intervención policial con programas sociales, sobre todo para la juventud. Los resultados son aparentemente positivos en términos de reducción de los homicidios.
- Mejoras en el tratamiento de la información policial, a través de la informatización, racionalización y archivo de denuncias y datos de inteligencia. La Policía Civil de la gran mayoría de los Estados carece de un sistema eficiente de informaciones y de un sistema informatizado centralizado para recoger las denuncias, lo que determina que la información circule de forma restringida. Los datos de inteligencia, por ejemplo, suelen “pertener” al policía que los obtiene y, cuando éste es trasladado a otro distrito, se lleva las informaciones consigo. En el caso del Estado de Río de Janeiro, el programa *Delegacia Legal*, implantado a finales de los años noventa por el gobierno estadual, modificó sustancialmente el modo de trabajo de los policías. Además de introducir mejoras en la infraestructura y en el diseño del espacio —como la construcción de delegaciones modernas, con aspecto de oficinas y con espacios abiertos que dificultasen, por ejemplo, la existencia de locales cerrados donde se podrían cometer abusos y torturas— y de la supresión de las cárceles dentro de las delegaciones, la iniciativa se propuso modificar el trabajo cotidiano de investigación para hacerlo más eficiente. La atención inicial a los denunciantes pasó a ser brindada por becarios universitarios, mejorando el trato dispensado a la población, y liberando, supuestamente, a los policías para que se concentrasen en su misión investigadora. Las denuncias pasaron a ser registradas en un sistema informático centralizado, lo que trajo varias ventajas considerables. La información circula con mayor rapidez y puede

ser totalizada instantáneamente, facilitando la producción de datos criminales. Los agentes no pueden eliminar un registro después de creado, lo que antes facilitaba la corrupción. Cuando un agente es transferido a otra unidad, toda la información permanece en la unidad de origen. El sistema integrado facilita enormemente la fiscalización del departamento de asuntos internos, que tiene acceso a los registros en tiempo real, sobre la calidad del trabajo de cada policía. Esto, junto al hecho de que el programa computacional no avanza si las informaciones son digitalizadas o consignadas de forma manifiestamente incorrecta, mejoró sustancialmente la calidad de los datos procesados. Las previsible resistencias institucionales y la dificultad de alterar algunas rutinas negativas, como los turnos de trabajo de 24 horas, limitaron el impacto del proyecto, pero no cabe duda de que se puede delimitar un “antes” y un “después” de la introducción del proyecto cuando se analiza el desempeño de la Policía Civil fluminense.

- Intentos de integrar la actuación de la Policía Militar y la Civil. La separación entre las dos policías está establecida en la Constitución de 1988, razón por la cual no es posible, por el momento<sup>5</sup>, unificar ambos cuerpos policiales. En función de eso, algunos Estados han procurado medidas para integrar en la práctica el trabajo de las dos corporaciones. Así, el Estado de Pará creó una Academia conjunta para las dos policías, pero sin unir los dos currículos en uno solo, de forma que la convivencia conjunta entre las dos policías desde el principio de la formación ayudase a superar desconfianzas y divergencias.
- Otros Estados, como Minas Gerais y Río de Janeiro, instituyeron áreas de seguridad conjunta para las dos policías, obligando de esa

---

<sup>5</sup> Existe un proyecto de ley que propone la “desconstitucionalización” del modelo policial, o sea, retirar la mención específica en la Constitución para que cada Estado escoja el modelo que le parezca más adecuado.

forma a que las jurisdicciones geográficas de ambas instituciones —batallones de la Policía Militar y delegaciones de la Policía Civil— coincidiesen por primera vez, e intentando promover un trabajo conjunto. Hasta el momento, el éxito de esta última parte de la iniciativa es, por decirlo de alguna manera, bastante modesto.

## **Políticas municipales**

### *Introducción*

El poder local aparece como un actor de importancia creciente. Aunque, como ya se explicó, la gran mayoría de las competencias de seguridad correspondan al ámbito estadual, la presión popular y la mayor prosperidad económica de algunos municipios en relación a los Estados favorecieron la intervención local.

Los municipios tienden a involucrarse preferentemente en programas de prevención, tanto por su vocación natural como porque no suelen contar con muchas de las herramientas de represión tradicionales (policías, cárceles, etc.). En general, el lento cambio de modelo de la seguridad pública se desplaza hacia un mayor énfasis en la prevención en vez de un esfuerzo dirigido exclusivamente a la represión. A pesar de las ventajas de un abordaje preventivo, los programas de prevención suelen ser complejos y, con frecuencia, sólo presentan resultados a mediano o largo plazo.

Durante los últimos 15 años, los municipios se han dedicado cada vez más a ejecutar intervenciones de seguridad pública, a veces como resultado de iniciativas de otras esferas públicas —como fue el caso del PIAPS anteriormente citado—, pero la mayor parte de las veces como resultado de iniciativas propias. En este último caso, los municipios pueden haber buscado financiamiento en otras instancias, pero ello no altera el hecho de que la iniciativa fue local.

En ocasiones, la decisión de lanzar un programa municipal puede haber sido desencadenada por algún episodio de violencia de particular repercusión en el municipio. Los tipos de intervención varían según el caso, contemplando, por ejemplo, la creación o expansión de una guardia municipal, la instalación de alarmas o cámaras de vigilancia en puntos claves de la ciudad, o la aplicación de proyectos sociales. Aunque estas intervenciones incluyen en algunas ocasiones componentes de represión del crimen, la gran mayoría de las iniciativas está relacionada a la prevención.

Éste ha sido el caso de diversos municipios del interior del Estado de São Paulo. Municipios medianos o grandes, con recursos disponibles y cuya administración local presenta un grado razonable de competencia técnica son los más proclives a lanzar iniciativas de ese tipo. Por otro lado, una vez que los municipios vecinos han hecho públicos sus planes de prevención, aumenta la probabilidad de que otros sigan el mismo camino. El Fondo Nacional de Seguridad Pública del Brasil son recursos que el Gobierno federal destina a financiar algunos proyectos estatales de seguridad pública y, secundariamente, proyectos municipales. Aunque el Fondo está previsto fundamentalmente para el ámbito estadual, fueron muchos los proyectos municipales que solicitaron financiamiento al ministerio.

En realidad, pese a que los proyectos surgidos de los municipios pueden sugerir un panorama de fragmentación, este escenario podría ser considerado más favorable que el de los grandes planes nacionales de seguridad, principalmente porque los planes nacionales están sujetos a vaivenes, retrasos o estancamientos y pueden colapsar o languidecer rápidamente cuando las condiciones políticas cambian. De hecho, la mayoría de los programas demuestra una preocupante falta de continuidad. Por su parte, el nacimiento de iniciativas locales espontáneas puede ofrecer mejores perspectivas de continuidad general, a pesar de que el destino de los proyectos en cada uno de los municipios sea incierto. Así, las iniciati-

vas de algunos municipios, particularmente los pequeños, pueden adolecer de deficiencias técnicas y nunca llegarán a garantizar el grado de homogeneidad y articulación que un programa nacional bien aplicado podría proporcionar. Sin embargo, los programas nacionales no suelen alcanzar el grado de universalidad y capilaridad con que son concebidos y, adicionalmente, los riesgos de interrupción son considerables.

Un elemento de gran interés es la capacidad de los municipios de articularse entre sí para hacer frente al problema. Entre las ventajas de esta opción están las economías de escala vinculadas a la inversión técnica, sobre todo para los municipios pequeños. En otras palabras, el planeamiento, la supervisión y la evaluación de los programas podrían ser realizados por un único equipo técnico contratado por todos los municipios para ese fin. Si se trata de un único programa aplicado en un conjunto de municipios, también existen ventajas metodológicas. Por ejemplo, contar con una muestra mayor, poder disponer de algunos lugares como grupos de control y otros como grupo experimental, etc. Otro aspecto que refuerza la importancia de la articulación intermunicipal es el desplazamiento criminal. En efecto, cuando se comienza a reprimir cierto tipo de crimen con mayor intensidad en un lugar determinado, es común que los criminales se trasladen a otros lugares, que cambien de modalidad de delito o que ataquen a otro tipo de personas. Por eso, cualquier evaluación de una intervención local contra la criminalidad tiene que tomar en consideración la posibilidad de que el crimen aumente en las áreas vecinas. Ése fue el caso, por ejemplo, de la implantación de la “ley seca” en Diadema, municipio del Estado de São Paulo, que será analizada más adelante. Tal medida ayudó a reducir los incidentes violentos en Diadema, al mismo tiempo que aumentaban en las regiones vecinas. Tal verificación sólo fue posible por el cruce de datos de varios municipios y llevó a los gestores a la conclusión de que parte de los habitantes de Diadema empezó a ir a las ciudades próximas buscando el tipo de diversión que se les negaba en la suya. Las ventajas de una intervención intermunicipal son más

evidentes en el caso de regiones metropolitanas, en las cuales la problemática suele ser común y la circulación de víctimas y de autores de hechos violentos, muy intensa.

Un ejemplo de tentativa de coordinación intermunicipal es la creación del Foro Metropolitano de Seguridad Pública en el área metropolitana de São Paulo. Este foro reúne a secretarios de seguridad municipales, o sus equivalentes, y a representantes del gobierno estadual, con el objetivo de planear iniciativas conjuntas así como intercambiar experiencias e información.

### *Arquitectura institucional dentro de los municipios*

Dado que las competencias fundamentales de seguridad pública correspondían a los Estados, no había estructuras municipales relacionadas a esta cuestión. En la medida en que los municipios fueron tomando cartas en el asunto, acabaron por crear una instancia —generalmente una Secretaría— con la misión de coordinar todos los programas relevantes. En algunos casos, concretamente en el Estado de São Paulo, se trata propiamente de Secretarías Municipales de Seguridad Pública. En otros casos, las nuevas secretarías adoptan nombres diferentes o antiguas secretarías asumen las nuevas competencias.

Entre los municipios en los que se optó por reestructurar antiguas secretarías para incorporar las nuevas competencias podemos señalar el ejemplo de Vitoria, capital del Estado de Espírito Santo. Entre los municipios que crearon órganos nuevos para abordar la seguridad pública podemos mencionar el de Diadema, en el Estado de São Paulo.

Vitoria es el centro de una región metropolitana densamente poblada y azotada, desde hace años, por una de las más altas tasas de homicidio del país. Por otro lado, el Estado de Espírito Santo ha sido

tradicionalmente considerado como uno de los lugares donde el crimen organizado presentaba un mayor grado de implantación y penetración, afectando a sectores significativos del Poder Legislativo, del Ejecutivo e incluso del Judicial, hasta el punto de suscitar peticiones de intervención federal. Paradójicamente, junto a estos elementos extremadamente negativos, Vitoria también destaca por los esfuerzos de la municipalidad, a lo largo de varias administraciones, por reducir la criminalidad y la percepción de inseguridad ciudadana. En 1994 se creó la Secretaría Municipal de Ciudadanía, destinada a prestar servicios a la población de menores recursos y lograr que los derechos sean más accesibles a los segmentos más vulnerables. En 1997 se creó, dentro de la Secretaría, un Núcleo de Seguridad Pública. Poco después la Secretaría fue reestructurada y pasó a llamarse Secretaría Municipal de Ciudadanía y Seguridad Pública.

La Secretaría tiene como cometidos principales la coordinación de los proyectos y la articulación con las policías, con las ONG y con la sociedad civil en general. Asimismo, gestiona la obtención de financiamientos del Gobierno federal.

Se construyó un Centro Integrado de Ciudadanía (CIC) en un edificio cedido por la Universidad Federal de Espírito Santo con la finalidad de albergar servicios de promoción de derechos y acceso a la justicia para los más desfavorecidos. El CIC está bajo la coordinación de la Secretaría y recibió financiamiento del Gobierno federal, a través del PIAPS.

En el caso de Diadema, que durante la década de 1990 fue uno de los municipios más violentos del área metropolitana de São Paulo y, por extensión, de todo el Brasil y América Latina, el gobierno municipal que inició su mandato en 2001 estructuró, *ex nibilo*, una Secretaría de Seguridad Pública para abordar la cuestión. Sus competencias incluyen definir las directrices de actuación de la Guardia Municipal y la

coordinación de la misma con las policías estatales para desarrollar programas conjuntos de prevención criminal.

### *Participación de la sociedad*

Muchos de los proyectos municipales se proponen promover la participación de la comunidad y la sociedad civil en el proceso de formulación o de implementación de los proyectos.

Cuando el municipio de Vitoria decide intervenir activamente en el área de la violencia, crea el Consejo Municipal con el fin de formular un plan estratégico para la ciudad. La violencia era apenas uno más de los temas en agenda. El consejo reunió a 350 componentes de diversos órganos del poder público y representantes de la sociedad civil que participaron en la elaboración del plan. En una segunda etapa, se crearon el Consejo de Seguridad Municipal y los Consejos Municipales Regionales de Seguridad Pública.

El Consejo de Seguridad Municipal está conformado por el secretario municipal de seguridad, los presidentes de los consejos regionales de seguridad y un representante de la Cámara Municipal. Además, participan en sus sesiones representantes del poder estadual, como el jefe del Departamento de Policía Judicial de Vitoria, el comandante del Primer Batallón de Policía Militar y un representante de la fiscalía estadual. Por parte de la sociedad civil, encontramos un representante de la Asociación Comercial, un miembro de la Federación de Industrias del Estado de Espírito Santo, el presidente del Consejo Popular de Vitoria y un representante del colegio de abogados.

Los Consejos Municipales Regionales de Seguridad Pública fueron constituidos con arreglo a los distritos administrativos de la ciudad: uno por cada uno de los siete distritos. Cuentan con representantes de las policías civil y militar, miembros de las juntas vecinales y un agente de la municipalidad, y persiguen el objetivo de formular propuestas de

intervención y aproximar el poder público —especialmente los cuerpos policiales— a las comunidades beneficiarias.

El municipio de Recife, capital del Estado de Pernambuco y otra de las ciudades con mayor índice de homicidios en el país, también elaboró una estrategia de movilización social. Se crearon dos órganos: el Consejo Municipal de Derechos Humanos y el Comité de Promoción de Derechos Humanos y de Prevención de la Violencia. La visión de los responsables políticos de esta ciudad era que seguridad pública y derechos humanos son dos objetivos que se debe perseguir simultáneamente.

El Consejo Municipal de Derechos Humanos es un órgano que cuenta con ocho miembros de la municipalidad y otros ocho de la sociedad civil. Su función teórica era recibir denuncias sobre violaciones a los derechos humanos y articular políticas públicas de defensa de esos derechos, pero no llegó a cumplir sus funciones de forma satisfactoria.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos y Prevención de la Violencia es un órgano compuesto por miembros de diversas secretarías municipales, o sea que no tiene participación de la sociedad civil. Su misión no es ejecutar proyectos —competencia de las respectivas secretarías—, sino coordinar de manera más efectiva los esfuerzos municipales. Dos iniciativas relevantes surgidas del Comité fueron la celebración de un foro que sirve de espacio de debates y la elaboración de mapas de la violencia a partir del nivel de riesgo de cada zona de la ciudad.

En general, la movilización y la participación social pueden tener varios efectos positivos:

- Efectos sobre la concepción, gestión y seguimiento de los programas en términos de descentralización, democratización, etc.

- El impacto preventivo que el crecimiento de las redes sociales y la mejora de las relaciones comunitarias puede suponer con relación al temor y a la violencia, ya sea de una forma indirecta, al reducir el temor y estimular la ocupación de los espacios públicos, o de forma directa, al promover la resolución pacífica de los conflictos del día a día.
- Un cambio en la percepción social de la violencia, que interiorice el nuevo paradigma de la prevención.

De la misma forma, la participación enfrenta diversos obstáculos. En primer lugar, el riesgo más evidente es que esa participación sea usada de forma retórica y no aplicada en la práctica, especialmente cuando es un requisito impuesto por el nivel superior. En el Estado de Río de Janeiro, el gobierno estadual determinó la creación de Consejos Municipales de Seguridad como una de las condiciones para financiar proyectos municipales de seguridad pública. Pocas fueron las municipalidades que crearon tales consejos. El municipio de São Gonçalo, en la región metropolitana de Río de Janeiro, inauguró su consejo en 2004, pero con un impacto muy limitado. El candidato que representaba a la sociedad no tenía suficiente respaldo y diversas autoridades no parecieron tomar la institución como algo relevante.

En segundo lugar, muchas comunidades son difíciles de movilizar. Y, desgraciadamente, aquellas que más podrían beneficiarse de la participación y la intervención son en general las más reacias a participar. De esa forma, en las comunidades con un alto nivel de violencia las redes sociales suelen estar deterioradas y reina la desconfianza mutua entre los vecinos.

En tercer lugar, la movilización popular es a veces intensa en ciertos momentos de crisis o en función de objetivos específicos, pero tiende a menguar a mediano plazo o cuando ya no hay metas muy claras, como la obtención de un puesto de control policial o de recursos para un determinado proyecto.

En cuarto lugar, la composición de los órganos que representan a la sociedad y la representatividad de sus miembros son cuestiones que distan mucho de estar resueltas. Uno de los riesgos más evidentes es el de que la participación popular se vea reducida a los sectores de mayor influencia y grado de organización. Por ejemplo, la hegemonía de los comerciantes en consejos populares es relativamente frecuente.

En quinto lugar, hay numerosos casos de utilización de los órganos de participación por parte de los agentes del Estado como un medio de obtener recursos de la comunidad, como por ejemplo el financiamiento de costos de mantenimiento de las policías estatales por parte de comerciantes locales representados en los consejos.

Por último, cada proceso abierto de participación, particularmente si es de tipo asambleario, posee una dinámica propia y no es posible predecir su resultado final, ya que pueden aparecer problemas insospechados.

Lo sucedido en el Consejo Municipal Regional de Maruípe, en la ciudad de Vitoria, ilustra esta situación. Las reuniones del consejo estaban tradicionalmente abiertas a quien quisiera participar. Sin embargo, los participantes comenzaron a sentirse intimidados, sentimiento que se disparó cuando circuló la información de que un criminal buscado por la policía habría estado presente en la reunión en la que se discutían las estrategias para su captura. Independientemente de si tal hecho ocurrió de verdad o no, la sensación de inseguridad se instaló en las reuniones y llevó a la prohibición de la presencia de cualquier persona que no fuera miembro efectivo del consejo. Esta limitación causó un gran debate entre los miembros. En opinión de algunos, los consejos son órganos abiertos por definición y cerrarlos significa minar justamente el objetivo central de la participación. Así, la prohibición de la presencia de personas que no fueran miembros efectivos supondría un cambio hacia un órgano de naturaleza representativa, no participativa, pervirtiendo su propósito original.

Vitoria representa un caso tristemente paradójico. Los consejos municipales regionales de la ciudad, que eran un ejemplo de participación social, fueron disueltos cuando el poder público percibió que varios de los consejeros estaban convirtiéndose en candidatos de los partidos de oposición en las elecciones municipales, en virtud justamente de la notoriedad personal que habían alcanzado como miembros de los consejos.

### *Tipos de programas de prevención existentes*

Los tipos de proyectos de prevención contemplados pueden ser englobados en tres grupos: situacionales, sociales y policiales. Es común que un programa contemple más de una de estas tres líneas al mismo tiempo.

#### *Programas de prevención situacional*

Pretenden reducir las oportunidades de que ocurran crímenes o actos de violencia en determinados locales, incidiendo directamente sobre ellos. La meta es la modificación del medio ambiente para hacerlo menos susceptible a la comisión de delitos. Detrás de este modelo está la teoría de las oportunidades, que resalta la importancia no de cambiar al agresor potencial sino de reducir sus opciones para que lleve a cabo esta conducta. El contraargumento tradicional es que si un agresor potencial no encuentra condiciones favorables en un local, buscará otro, pero podrá continuar cometiendo delitos. Sin embargo, es indudable que la disminución de oportunidades en varios lugares acabará por reducir el volumen total de delitos, pues no todos los agresores potenciales podrán ser “trasladados” a otro lugar con facilidad. Por otro lado, algunos crímenes son cometidos por impulsos del momento —peleas callejeras, por ejemplo—, de tal suerte que están asociados a un contexto determinado y no surgirán necesariamente en un contexto diferente.

La forma más simple de intervenir en esta línea es, por ejemplo, la mejora de la iluminación urbana, que aumenta la visibilidad, reduce al menos la sensación de peligro y puede acabar disminuyendo también el riesgo de un ataque o un asalto. La recuperación de espacios públicos degradados —de terrenos baldíos, por ejemplo— para que no generen inseguridad es una estrategia considerada en varias intervenciones.

Un ejemplo clásico de prevención situacional lo constituye la instalación de cámaras de vigilancia en puntos de alta circulación de la ciudad o en puntos de alto riesgo. Estas cámaras están conectadas a un centro de supervisión, normalmente dirigido por la policía, y permiten una respuesta rápida si un crimen es detectado. Un número significativo de municipios del Estado de São Paulo optó por la instalación de estas cámaras y de un centro de vigilancia que las integrase, generalmente bajo responsabilidad de la Guardia Municipal, que alerta a la policía en caso de necesidad.

### *Programas de prevención social*

Son intervenciones que buscan modificar las condiciones de vida de personas con elevada propensión a desarrollar comportamientos agresivos o delictivos, a fin de disminuir este riesgo. Éstos son los programas de prevención por antonomasia: los más comunes, los que más recursos reciben y los que siempre estuvieron más próximos a la realidad cotidiana de las municipalidades. Normalmente se habla de tres niveles de prevención social:

- prevención primaria, dirigida a la población en general, como los programas de atención universal;
- prevención secundaria, destinada a los grupos de riesgo, tanto de sufrir como de cometer actos violentos;
- prevención terciaria, que tiene como meta aliviar la situación de las víctimas de la violencia o ayudar en la reinserción social de los autores.

Las municipalidades tienen obviamente más tradición en la prevención primaria, que es muy amplia. Sin embargo, su capacidad de lograr resultados depende mucho de la focalización, es decir, de la habilidad para dirigir sus recursos a aquellos grupos de riesgo más alto.

Normalmente, los programas de prevención social demoran en presentar resultados, pues están basados en el cambio de condiciones de vida o de las relaciones entre las personas. Por otro lado, si se consigue el impacto deseado, éste puede llegar a ser más intenso y más prolongado que el de los programas situacionales.

La filosofía de diferentes programas de intervención social hace hincapié en conceptos diversos, como derechos humanos, ciudadanía, mejoría de las condiciones materiales de vida, etc. Así, aunque el enfoque general sea el mismo, cada programa puede tener un énfasis diferente.

He aquí algunos ejemplos comunes de prevención social:

- Proyectos educativos para aumentar la escolaridad de los jóvenes y evitar el abandono escolar, ampliando así sus opciones profesionales y personales.
- Proyectos de formación profesional para los jóvenes, con la misma finalidad.
- Proyectos de formación en ciudadanía —con diversos subtemas específicos— para jóvenes de áreas de riesgo, de forma que ellos ejerzan un liderazgo positivo en sus comunidades y se conviertan en agentes catalizadores contra la violencia.
- Proyectos culturales y recreativos dirigidos a la juventud. Un ejemplo son las actividades culturales organizadas en las escuelas después de las clases. En ocasiones, las actividades recreativas son organizadas en locales y horarios de alto riesgo de violencia, con lo que se consiguen objetivos de prevención social y situa-

cional simultáneamente. Con estos programas se pretende estimular la autoestima de los niños y ofrecerles una forma constructiva de emplear su tiempo.

- Proyectos de salud, especialmente para los más jóvenes.
- Proyectos que brindan apoyo jurídico y administrativo a personas no habituadas a lidiar con los mecanismos formales del Estado.
- Proyectos de asistencia social o de trabajo comunitario con miembros de pandillas juveniles, para desincentivar la violencia.
- Campañas de educación pública en temas como la violencia doméstica o la resolución de los conflictos a través de mediaciones.
- Centros de acogida para víctimas de la violencia (violencia doméstica, etc.).

En muchas municipalidades, los programas de prevención de la violencia constituyen en realidad una *reconceptualización terminológica* de viejos proyectos asistenciales de larga tradición. Esta reconceptualización puede estimular la focalización y la reflexión sobre cómo integrar en la práctica el funcionamiento de diversos proyectos.

En Recife, por ejemplo, el programa Beca-Escuela (*Bolsa-Escola*) concede un subsidio a las madres de familias pobres para que mantengan a sus hijos en la escuela. Se trata del programa estrella del gobierno municipal, que otorga montos monetarios muy superiores a los de su equivalente federal. Como parte de la reflexión sobre la prevención de la violencia, el programa no sólo toma el nivel de ingreso como criterio de selección de sus beneficiarios, sino que apunta a favorecer a mujeres de presos con hijos en edad escolar.

En Vitoria, el programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano forma jóvenes en la prevención de enfermedades, en pro-

tección del medio ambiente o en ciudadanía. Uno de los criterios de selección del programa es el de incorporar a jóvenes que hayan sido condenados por cometer delitos. Por otro lado, el programa funciona integradamente con el programa Terra, de lucha contra el deterioro ambiental, pues los mismos jóvenes formados por el programa son los que concientizan a sus comunidades para el trabajo de protección de los manglares.

### *Programas de prevención policial*

Constituyen iniciativas en las que el poder local actúa a través de una fuerza policial de patrulla callejera, de la policía comunitaria o de algún otro mecanismo, para reducir la incidencia criminal. Estos programas dependen, obviamente, de la capacidad de los municipios de articular fuerzas policiales. Una opción es la cooperación con las policías estatales, pero las resistencias de tipo político, administrativo o cultural a un control municipal efectivo son muchas. De hecho, las experiencias de policía comunitaria —el enfoque de prevención policial más destacado en la actualidad— son casi siempre iniciativas de las autoridades estatales de seguridad pública.

Otra opción más común es la participación de la Guardia Municipal, para aquellos municipios que la poseen. Una cuestión central en el debate sobre seguridad pública municipal en el país es el perfil y la dimensión de la Guardia Municipal. El papel constitucionalmente señalado para la misma es la vigilancia de edificios públicos, parques y monumentos. Sin embargo, la diversidad de situaciones en la práctica es bastante grande. Muchos municipios no tienen aún Guardia Urbana y otros las han creado recientemente. Vitoria, por ejemplo, que ha sido escenario desde los años 80 de iniciativas de prevención, no tenía guardia hasta el año 2004. En otros casos, las guardias han sido reformadas y expandidas. Algunos cuerpos de guardias, particularmen-

te en São Paulo, usan armas de fuego<sup>6</sup>, lo que aumenta el riesgo para los agentes y puede disminuir su potencial de trabajo comunitario. Si las guardias se transforman en policías comunes, se perdería un actor diferenciado en la seguridad pública. Los casos en Brasil oscilan entre guardias que aspiran a ser policías militares y guardias que se dedican sólo a vigilar edificios públicos, escuelas y parques, o a ordenar el tránsito vehicular.

Un buen ejemplo de un programa de prevención policial es la aplicación de la llamada “ley seca” en Diadema. Como ya se explicó, este municipio presentaba altísimas tasas de homicidio durante los años noventa, que lo convirtieron en un símbolo de violencia para el conjunto del país. Un estudio sobre los homicidios mostró que el 60% de éstos se producían en bares o en sus inmediaciones durante la noche. El municipio estableció en 2002 el cierre de los bares a partir de las 23 horas. Algunos locales cuentan con permiso excepcional para operar después de esta hora tope, siempre que cumplan determinados requisitos: ambiente cerrado, servicio de seguridad propio y no haber registrado casos de violencia en el pasado reciente. Este último elemento convierte a los propietarios de dichos bares en agentes activos de la prevención de la violencia.

En una intervención cuidadosamente diseñada para lograr el apoyo de la Fiscalía y de los juzgados, patrullas nocturnas de la Guardia Municipal junto con la Policía Militar vigilan el cumplimiento de la ley. Cualquier bar que sea notificado tres veces por no cumplir la normativa pierde la licencia, aunque el propietario puede optar por otra actividad comercial si desea seguir operando. Se evita proceder a la clausura de los locales durante la noche, para no generar conflictos innecesarios con los clientes, sino durante el día.

---

<sup>6</sup> Esta cuestión no contemplada en la legislación ha sido legitimada *a posteriori* por el Estatuto de Desarmamento de 2003, para municipios de una determinada dimensión.

## **Evaluación de los proyectos**

Tanto los programas federales como los estatales y municipales requieren de una evaluación de resultados que apunte caminos y genere apoyo público y político para las iniciativas exitosas. Sin embargo, el escenario en este campo es desolador. En general, los programas no cuentan con evaluaciones de impacto que muestren en qué medida alcanzaron los resultados propuestos.

En los hechos, existen algunos informes evaluativos, pero suelen limitarse a meras evaluaciones de implementación —actividades realizadas, número de beneficiarios, etc.— o constituyen auditorías para controlar cómo se gastó el dinero. En ambos casos, se deja de lado la cuestión central del impacto. Adicionalmente, no es raro que tales informes se enfoquen en dimensiones como la participación y la movilización popular que, con ser importantes, son variables intermediarias. No reflejan la evolución de aquello que los propios programas reconocían como su objetivo principal: la reducción del crimen y de la sensación de inseguridad.

La tradicional deficiencia de los datos en este campo es un obstáculo a la hora de realizar una evaluación rigurosa. De hecho, muchos planes municipales incluyen la meta de mejorar la producción y el acceso a las informaciones sobre seguridad pública, pero muy pocos muestran resultados satisfactorios.

Esos “informes de evaluación” suelen ser elaborados por los propios técnicos que condujeron los proyectos, por lo que tienden a ser autocomplacientes o a dar por descontado que los efectos propuestos aparecerán una vez realizadas las actividades. Sólo en muy raras ocasiones la labor de evaluación es desarrollada por una agencia independiente, técnicamente capaz y neutral con relación al programa.

Una evaluación de calidad debe ser proyectada juntamente con la intervención, para que se destinen recursos, se programen las actividades de evaluación y, sobre todo, se realicen unas mediciones previas a la intervención para que puedan ser comparadas con las mediciones posteriores, con el fin de registrar el impacto de la misma. La evaluación de impacto es metodológicamente compleja —la forma ideal de llevarla a cabo es a través de un grupo experimental y un grupo de control—, requiere personal cualificado y datos precisos, pero jamás podrá ser realizada si no se conoce la situación previa a la intervención cuyo impacto se desea medir. Idealmente, toda evaluación de un proyecto de cierta consideración debe ser realizada, al menos en parte, por instituciones independientes cuyo trabajo no esté directamente vinculado al resultado de la misma.

Las evaluaciones en el área de seguridad pública y de prevención son particularmente difíciles (World Bank, 2003<sup>7</sup>), en función de diversos fenómenos (migración del crimen de un área a otra, multiplicidad de dimensiones, efectos a medio y largo plazo, etc.). Sin embargo, son de extrema importancia para garantizar la continuidad de los programas y para canalizar los recursos de forma eficiente. La mayoría de los programas adolece de discontinuidad y abarcan periodos demasiado breves, lo que dificulta la evaluación. Pero no es menos cierto que sin evaluaciones que revelen efectos claros será difícil conseguir financiamiento a largo plazo para esos mismos proyectos.

---

<sup>7</sup> Véase World Bank, 2003). *Prevenção Comunitária do Crime e da Violência em áreas urbanas da América Latina: um Guia de Recursos para Municípios*. The World Bank. Department of Finance, Private Sector and Infrastructure. Latin American Region.

# Principales nexos entre la política exterior y la política de defensa de Bolivia\*

William G. Torres Armas

## El debate sobre el concepto de seguridad

Al terminar la II Guerra Mundial, Estados Unidos adoptó el concepto de seguridad nacional. Éste se convirtió en el centro de su estrategia de contención y disuasión frente a la Unión Soviética<sup>1</sup>. Durante la Guerra Fría, la humanidad vivió en un sistema de seguridad basado en el equilibrio entre EE UU y la URSS. El mundo bipolar se estructuró sobre la rivalidad y la amenaza de enfrentamiento entre las dos grandes potencias<sup>2</sup>. Así, en la segunda mitad del siglo XX, el término seguridad nacional se consolidó como una categoría política con un fuerte énfasis militar<sup>3</sup>. En ese contexto, los países de América Latina cimentaron sus políticas de defensa y seguridad en una alianza estratégica con EE UU, de la que Bolivia no pudo escapar.

---

\* Lima, 30 de marzo de 2005.

<sup>1</sup> Véase Grupo de Trabajo sobre Seguridad Regional coordinado por Alexandra Guáqueta y Francisco Leal, s. f.

<sup>2</sup> Al respecto, véase Perruci, 1995; Pearson y Martin Rochester, 2000; y Jaramillo, 2000.

<sup>3</sup> Véase Guáqueta y Leal, *op. cit.*

La seguridad hemisférica se vio afectada como consecuencia del fin de la Guerra Fría, la unificación alemana, la desaparición de la URSS, la crisis del socialismo real, el acelerado cambio tecnológico, el proceso de formación de bloques regionales y el fenómeno de la globalización. Durante la década de los noventa, los cambios producidos en el escenario internacional contribuyeron a modificar la estructura de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina<sup>4</sup>. La promoción de la democracia y los derechos humanos, el libre comercio, la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente se convirtieron en los ejes articuladores de las relaciones hemisféricas. No obstante, los hechos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, DC, modificaron las prioridades estratégicas e introdujeron el asunto de la lucha contra el terrorismo como una variable clave.

En los últimos años han surgido conceptos alternativos al de seguridad nacional, como por ejemplo los de seguridad ciudadana, seguridad humana o seguridad democrática. En todo caso, hoy en día se concibe a las personas como los núcleos fundamentales de la seguridad<sup>5</sup>. El creciente interés de la comunidad internacional en la seguridad humana se relaciona con la dimensión humanitaria de los conflictos interestatales e intraestatales, la conexión entre la violencia y la violación de los derechos humanos y la elaboración de la noción del índice de desarrollo humano introducida por el PNUD<sup>6</sup>.

Los cambios en el sistema internacional han afectado la agenda de seguridad en América Latina. Durante el decenio de 1990, en la región se comenzó a redefinir el concepto de seguridad hemisférica. En la actualidad, el problema de la seguridad se caracteriza por un alto grado de incertidumbre, derivado de la diversidad de las fuentes de amenaza, así como de la complejidad y la profundidad de los cambios desenca-

---

<sup>4</sup> Véase Deutsch, 1998.

<sup>5</sup> Véase Guáqueta y Leal, *op. cit.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

denados por el final de la Guerra Fría. Adicionalmente, se considera que el mundo está más interrelacionado que nunca. El creciente intercambio y la internacionalización de las sociedades son rasgos de este nuevo siglo. Por ello, ahora la seguridad ya no sólo se analiza desde el punto de vista exclusivamente militar, sino como un concepto multidimensional, que incorpora variables políticas, económicas, sociales, culturales y medioambientales.

Algunas de las principales tendencias internacionales al iniciarse el siglo XXI son el establecimiento de un unipolarismo estratégico, la constitución de un multipolarismo económico, el creciente peso de Asia (sobre todo China e India), la profundización de la brecha social, la consolidación de la interdependencia global y un creciente peso de los actores no estatales en el sistema internacional<sup>7</sup>.

### **Solución pacífica de controversias<sup>8</sup>**

Una controversia internacional es un desacuerdo sobre un punto de hecho o de derecho entre dos sujetos de derecho internacional. El procedimiento más común para la solución de los conflictos es la negociación. Los medios de solución pacífica de controversias pueden clasificarse en:

- medios políticos y
- medios jurisdiccionales.

Los medios políticos son la negociación, los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación. Mientras que los medios jurisdiccionales son el arbitraje y la solución judicial.

---

<sup>7</sup> Véase Fuentes, 2004.

<sup>8</sup> Para esta parte del trabajo, véase Díez de Velasco Vallejo, 1991; Sorensen, 2000 y Halajczuk y Moya Domínguez, 1999.

La negociación involucra únicamente a las partes directamente interesadas. En los buenos oficios, la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje y la solución judicial interviene un tercero. En los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación, la decisión no tiene carácter obligatorio. En los medios jurisdiccionales, en cambio, las decisiones son vinculantes o de cumplimiento obligatorio para las partes.

Si el conflicto o la controversia no se resuelven a través de los medios de solución pacífica, un Estado podría recurrir a diferentes categorías del uso de la fuerza. Entre ellas se puede mencionar las represalias o la retaliación, el bloqueo o la intervención armada. Cuando un Estado es atacado, puede invocar el principio de la legítima defensa, que puede ser individual o colectivo. La guerra agresiva y el ataque armado son las principales formas de uso ilegal de la fuerza en el derecho internacional.

### **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos**

El primero de diciembre de 2004, el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio —un equipo de 16 personalidades elegidas por el Secretario General de la ONU— presentó al señor Kofi Annan el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*<sup>9</sup>. Dicho informe, que sería elevado a consideración del 60º Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, señala seis tipos de amenazas especialmente preocupantes para la seguridad —mundial:

- Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
- Los conflictos entre Estados.

---

<sup>9</sup> Véase Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2004.

- Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.
- Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
- El terrorismo.
- La delincuencia organizada transnacional.

En el mencionado informe también se subraya que las amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales y que afectan tanto a la seguridad de los Estados como a la de las personas. Asimismo, se enfatiza que “un número cada vez menor de personas puede causar daños cada vez mayores, sin el apoyo de ningún Estado”<sup>10</sup>.

En este contexto, cabe destacar que las amenazas a la seguridad ya no son predominantemente intraestatales, sino —en creciente medida— interestatales o transnacionales. “Las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y es preciso encararlas tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional. Ningún Estado, por más poderoso que sea, puede hacerse invulnerable, por sí solo, a las amenazas actuales”<sup>11</sup>. En otras palabras, la vulnerabilidad mutua entre países fuertes y débiles nunca ha sido más clara.

En lo que respecta a los conflictos, cabe mencionar las siguientes tendencias: los conflictos limítrofes están disminuyendo, los conflictos por el acceso y el control de la tecnología se están incrementando y los conflictos por los recursos naturales se amplían. Del mismo modo, las guerras civiles se han convertido en otra fuente de conflictos junto con los denominados “Estados fallidos”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Véase Fuentes, 2004.

## América Latina y la agenda de seguridad

América Latina tiene un papel marginal en la determinación de la agenda de seguridad global<sup>13</sup>. Aparte de caracterizarse por su irrelevancia estratégica, se trata del área más desmilitarizada del mundo y donde además hay pocos conflictos interestatales<sup>14</sup>.

La recuperación de la democracia, el establecimiento de la economía de mercado y el desarrollo de los procesos de integración han contribuido a desactivar los escenarios de conflicto potencial, permitiendo la construcción de espacios cooperativos de diálogo y concertación y la reducción de las percepciones mutuas de amenaza<sup>15</sup>.

Desde mediados de los años ochenta, la región de América Latina ha experimentado un paulatino proceso de consolidación democrática que ha dado lugar a un ciclo de retroalimentación positiva entre seguridad, defensa y democracia. De hecho, las nuevas doctrinas de seguridad tienen como marco de referencia y como límite a las libertades democráticas. En muchos países, las Fuerzas Armadas han cumplido una importante función en el proceso de normalización democrática, retirándose de la vida política y aceptando su papel de garantes del orden constitucional<sup>16</sup>. Las aproximaciones teóricas sobre el conflicto sugieren que, aunque las democracias tienden a resolver los problemas por medios pacíficos más que por la coacción o el uso de la fuerza, la existencia de regímenes democráticos no basta por sí sola para asegurar la desactivación de los conflictos interestatales<sup>17</sup>.

En la región se están abandonando las hipótesis de conflicto y, simultáneamente, se ha incrementado la participación de los países lati-

---

<sup>13</sup> Véase Hirst, 2004.

<sup>14</sup> Véase Hirst, *op.cit.*

<sup>15</sup> Al respecto, véase Domínguez, 1998, o Hirst, 1998.

<sup>16</sup> Véase D'Araujo y Castro, 2000.

<sup>17</sup> Véase Dougherty y Pfaltzgraff, 1993.

noamericanos en operaciones de mantenimiento de paz. Por otro lado, América Latina ha renunciado a la producción de cualquier clase de armamento de destrucción masiva y ha creado un régimen regional de prohibición de armas nucleares (el Tratado de Tlatelolco)<sup>18</sup>. Sin embargo, una de las dificultades de la región es su ubicación geopolítica, en la esfera de influencia de Estados Unidos.

En el ámbito de la seguridad, América Latina se encuentra bastante fragmentada. Las agendas de los países de América del Norte, Central y del Sur son muy distintas. Las percepciones de amenaza no son comunes a todos ellos. América Central y México están preocupados por cuestiones como la migración, el tránsito de drogas por sus territorios o las actividades delictivas de las maras (mafias o pandillas); los países amazónicos —especialmente Brasil— se interesan más por las cuestiones medioambientales y los países andinos se centran en problemas como la producción y el tráfico de drogas, la extensión del conflicto colombiano y la inestabilidad política. En las últimas semanas, en Estados Unidos se ha hablado mucho sobre el apoyo político y económico del presidente venezolano Hugo Chávez al dirigente cocalero y candidato presidencial boliviano Evo Morales.

Asimismo, después del fracaso de las negociaciones del ALCA, la suscripción de acuerdos comerciales entre EE UU y los países de la región ha tenido un efecto divisor. De hecho, en Estados Unidos ahora se habla de dos Américas Latinas: una interesada en suscribir acuerdos de libre comercio con la potencia hegemónica y, en consecuencia, dispuesta a mejorar sus relaciones políticas y económicas con EE UU (concretamente países situados en las costas del océano Pacífico: México, Centroamérica, Chile y los países andinos) y otra América Latina reacia a suscribir acuerdos comerciales y menos predispuesta a mejorar el

---

<sup>18</sup> Véase Hirst, 2004.

perfil de sus relaciones políticas con Estados Unidos (países ubicados en las costas del océano Atlántico: Mercosur y Venezuela, fundamentalmente).

Por otro lado, se advierte que en América del Sur hay dos agendas de seguridad<sup>19</sup>. La inestabilidad y la violencia en la región andina contrastan con la consolidación de la democracia en el Cono Sur. El Mercosur es de hecho la más exitosa iniciativa de integración subregional y la misma ha tenido efectos de contagio en las áreas de política y de seguridad.

En la región andina, las Fuerzas Armadas participan en la lucha contra el narcotráfico, mientras que en el Mercosur se ha optado por excluirlas de estas tareas<sup>20</sup>. Simultáneamente, en los países andinos persisten los problemas fronterizos (como ocurre en los casos Ecuador-Perú, Colombia-Venezuela, Bolivia-Chile y Chile-Perú).

En los años noventa, diversos países latinoamericanos han aumentado su participación en operaciones de mantenimiento de paz. Más de 6.200 soldados latinoamericanos se encuentran desplegados en 14 de las 16 operaciones de paz que desarrolla la ONU en África, América, Asia, Europa y Medio Oriente<sup>21</sup>. Uruguay con 2.414 y Brasil con 1.367 son los países latinoamericanos con mayor número de efectivos<sup>22</sup>. En el caso de Haití, la implicación latinoamericana se explica en parte por el deseo de evitar el intervencionismo estadounidense en la zona. Además, el Mercosur, como se ha podido apreciar en las negociaciones del ALCA, se ha convertido en un contrapeso a Estados Unidos en el Hemisferio Occidental.

---

<sup>19</sup> Hirst, 2004.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Véase “Miles de latinos en misión de paz”, en: BBC Mundo, 1 de abril de 2005.

<sup>22</sup> *Ibid.*

Las principales amenazas en América Latina son tres<sup>23</sup>:

El limitado desarrollo socioeconómico y la falta de institucionalización democrática;

La permanencia de conflictos interestatales de larga data; y

La emergencia de problemas transnacionales (narcotráfico, guerrilla, tráfico de armas y lavado de dinero).

En la región andina y en Bolivia, en particular, se advierte la concurrencia de los tres factores.

### **El papel de Estados Unidos y los atentados del 11 de Septiembre**

La preeminencia estratégica de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental se puede advertir en términos de las asimetrías de poder, la falta de coordinación en materia de seguridad entre los países latinoamericanos y al reparar en la irrelevancia estratégica de la región en la agenda de seguridad estadounidense<sup>24</sup>.

La nueva Doctrina de Seguridad de Estados Unidos ha desarrollado el concepto de guerras preventivas, según la cual este país se arroga el derecho y el deber de invadir otro país, no sobre la base de un peligro evidente y presente, sino en un peligro evidente pero futuro<sup>25</sup>. En todo caso, el concepto atenta contra los principios y la tradición no intervencionista de América Latina. De hecho, en la guerra contra Irak, el escaso apoyo de la región a la causa estadounidense molestó a la Administración Bush. Al respecto, cabe recordar que apenas siete países apoyaron la iniciativa bélica estadounidense —Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República

---

<sup>23</sup> Fuentes, 2004.

<sup>24</sup> Véase Hirst, 2004.

<sup>25</sup> Véase Torres Armas, 2003.

Dominicana<sup>26</sup>—. Además, dos aliados cercanos de la superpotencia votaron en su contra en el Consejo de Seguridad de la ONU: Chile y México.

América Latina, en general, se opuso a la guerra por tres motivos fundamentales: la fuerte tradición no intervencionista, la defensa del multilateralismo y el derecho internacional y la postura crítica de la opinión pública de la región con relación al conflicto.

En la actualidad, más allá de las diferencias del pasado, inquieta la aparente contradicción entre el fortalecimiento de los gobiernos de centroizquierda en América Latina y la consolidación del neoconservadurismo de EE UU. Dicha incompatibilidad puede hacerse manifiesta en los próximos años no sólo en términos de la agenda global, sino —sobre todo— en términos de la agenda hemisférica de seguridad.

Si en los años noventa, los principales cambios en América Latina se produjeron en el ámbito económico, desde el año 2001 las cuestiones políticas y de seguridad se han reposicionado. Sin duda, después de los atentados del 11 de Septiembre, la política de seguridad hemisférica de Estados Unidos ha estado pautaada por la lucha contra el terrorismo<sup>27</sup>. En ese contexto, la participación de América Latina ha sido marginal. No ocurre lo mismo en Estados Unidos, donde los atentados marcaron un antes y un después para el Gobierno de Bush, cuyo desempeño está siendo medido por las acciones que toma con relación al terrorismo.

La lucha contra el terrorismo es diferente de las anteriores guerras libradas por el Gobierno estadounidense porque el enemigo es desconocido, se mueve rápidamente, está difuminado en varios países y puede utilizar armas poco convencionales (aviones comerciales e,

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Véase Torres Armas, 2004.

incluso, seres humanos)<sup>28</sup>. La lucha contra el terrorismo también ha modificado la percepción estratégica de algunos lugares. Por ejemplo, desde el 11 de Septiembre, la zona de la Triple Frontera se ha convertido en la zona más vigilada del Cono Sur<sup>29</sup>. Por otra parte, en términos presupuestarios, la lucha contra el terrorismo ha subalternizado la lucha contra el narcotráfico.

En el ámbito económico, se puede apreciar un mayor desarrollo del intercambio comercial en el hemisferio, así como un incremento de los flujos de capital, de las comunicaciones, del transporte o de la cultura. Sin embargo, el desarrollo de estos campos también ha contribuido a expandir los riesgos y amenazas a la seguridad internacional<sup>30</sup>. En forma creciente, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el terrorismo, la guerrilla, el contrabando de armas y otros factores están incrementando la inestabilidad y plantean amenazas para la seguridad y la paz en el hemisferio<sup>31</sup>.

Las oportunidades de acción regional y hemisférica en el campo de la defensa y la seguridad aumentan como consecuencia de los procesos de democratización, apertura y liberalización económica, los modelos de desarrollo hacia afuera, el libre comercio y los esquemas de integración, así como debido a los esfuerzos para enfrentar el fenómeno de la globalización<sup>32</sup>. No obstante, en contrapartida, el crimen organizado transnacional ha hecho suyas las ventajas del libre comercio, multiplica su red de intereses y complicidades, utiliza a las instituciones y participa activamente en el proceso de globalización. El tráfico ilegal de narcóticos, las redes terroristas, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Véase Hirst, 2004.

<sup>30</sup> Véase Diamint, 1999.

<sup>31</sup> Véase Torres Armas, 2002.

<sup>32</sup> *Ibid.*

tráfico de personas, la pornografía infantil, la prostitución, el secuestro, el robo de automóviles y el terrorismo son practicados hoy con gran destreza organizativa y con gran movilidad internacional<sup>33</sup>.

### **Las tres décadas perdidas de América Latina**

De acuerdo a Juan Gabriel Tokatlian<sup>34</sup>, se puede hablar de tres décadas perdidas en América Latina y no solamente de una. En opinión de este autor, la década de los setenta se perdió en términos políticos por la presencia de gobiernos autoritarios, la falta de respeto a la ley, las violaciones a los derechos humanos, la desvalorización de la ética pública y el debilitamiento institucional.

Los años ochenta, en cambio, fueron una década perdida en términos económicos debido al bajo crecimiento, el alto endeudamiento, la excesiva volatilidad financiera, la creciente informalidad laboral, la pobre capacidad tecnológica y el desplome de la calidad de vida<sup>35</sup>.

Finalmente, los años noventa fueron una década perdida en términos sociales, ya que se acentuó la desigualdad, se incrementó la polarización entre clases y etnias, crecieron los índices de miseria e indigencia, se multiplicó el desempleo, se descuidó la educación, se deterioró la salud y se incrementó la violencia ciudadana<sup>36</sup>.

### **La seguridad en la región andina**

La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de los 5 países que integran la CAN, suscribió en junio de 2002 el Compromiso de Lima. Los once principios de la política comunitaria de

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Véase Tokatlian, 2005.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

seguridad y fomento de la confianza de la CAN, establecidos en la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, son<sup>37</sup>:

La preservación del Estado de Derecho y la democracia como sistema de gobierno.

- La promoción y la protección de los derechos humanos.
- La aplicación del derecho internacional humanitario.
- La abstención del uso o la amenaza de la fuerza.
- La solución pacífica de controversias.
- El respeto de la integridad territorial y la soberanía.
- La no intervención en asuntos internos.
- El respeto del derecho internacional y las obligaciones internacionales.
- La observancia de los sistemas de seguridad colectiva de la ONU y la OEA.
- La cooperación para el desarrollo.
- El fortalecimiento del proceso de integración.

Estos once principios constituyen una buena base para el establecimiento de una política nacional, subregional e, inclusive, sudamericana en materia de defensa y seguridad.

En la conferencia se consideraron temas como la instauración de una zona de paz, la lucha contra el terrorismo, la limitación de los gastos de defensa, la proscripción de las armas nucleares, químicas y biológicas, el control de armas convencionales y la ampliación de medidas de fomento de la confianza.

---

<sup>37</sup> Véase Carta Andina para la Paz y la Seguridad, en: [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

El Compromiso de Lima no ha pasado al plano de la acción. Además, se puede advertir que en la región andina se carece de una visión articulada de los referentes y las amenazas a la seguridad. En todo caso, preocupan temas como la inestabilidad política, el escalamiento del conflicto armado en Colombia, la extrema pobreza, la desigualdad, la exclusión o el desempleo.

### **La situación de Bolivia**

Los datos económicos de los países andinos y de Bolivia son alentadores, pero no sucede lo mismo con respecto a la realidad política y social<sup>38</sup>. En Bolivia, tres de cada cinco ciudadanos son pobres, y dos son indigentes. La desigualdad social se ha incrementado. El ingreso, en lugar de distribuirse equitativamente, tiende a concentrarse. La informalidad y el desempleo aumentan, afectando al tejido social. En el ámbito político, la democracia viene perdiendo legitimidad. Varios presidentes andinos y sudamericanos no han logrado completar sus mandatos constitucionales. A ello se debe añadir el déficit de liderazgos, los partidos en crisis, el creciente empoderamiento de la sociedad civil y las carencias de un sistema político que no ha cumplido sus promesas de igualdad de oportunidades e inclusión.

Las reformas económicas implementadas en los años noventa permitieron lograr una estabilidad macroeconómica, pero la misma convive con un malestar microeconómico, una insuficiente gobernabilidad democrática y una creciente polarización política y social<sup>39</sup>. Las reformas económicas fueron incapaces de distribuir mejor los logros del crecimiento y al reducirse el tamaño del Estado se obstaculizó una adecuada mediación política y social.

---

<sup>38</sup> Véase discurso de Allan Wagner Tizón, 2005.

<sup>39</sup> *Ibid.*

Los fines de la democracia no son los mismos que los del mercado. La democracia aboga por una distribución absolutamente igual del poder político, a través de la fórmula “un hombre un voto”. El mercado, en cambio, postula que los económicamente más competentes pueden desplazar a los incompetentes<sup>40</sup>. En este sentido, el mercado no corrige las asimetrías de una sociedad y, de hecho, puede exacerbarlas.

Los procesos de modernización y cambio en la región andina y en Bolivia, en particular, han generado nuevos actores sociales que demandan inclusión en un momento de repliegue de las responsabilidades sociales del Estado. La inclusión electoral de estos nuevos actores ha demostrado ser absolutamente insuficiente. En este contexto, la informalidad y el malestar político se están alimentando de la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

En el caso de Bolivia no se habla de un Estado fallido, sino de un agudo debilitamiento estatal. Un Estado fallido es un Estado con una ilegitimidad institucional generalizada e incapaz de proteger a sus ciudadanos<sup>41</sup>. Por otro lado, el proceso de globalización está erosionando la soberanía estatal, debilitando la base productiva nacional, reforzando la fragmentación social y limitando la autonomía diplomática.

Bolivia enfrenta problemas de estabilidad político-institucional, ingobernabilidad, reafirmación de identidades, una gran controversia en torno al futuro de sus recursos energéticos, el replanteamiento de la reivindicación marítima con Chile, la reorientación del escenario de conflicto en la lucha contra el narcotráfico, tendencias secesionistas y una enorme fragilidad geopolítica.

Desde esta perspectiva, puede afirmarse que Bolivia está en la fase inicial de un nuevo modelo de organización de las relaciones entre

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> Véase Toklatian, 2005.

Estado, economía, política y sociedad. El presidente Mesa lideraba un proceso de cambios que se articulan en torno a tres ejes: Estado-mercado, lo étnico-cultural y lo nacional-regional. En el escenario óptimo, el Gobierno de Mesa podría ser un gobierno de transición histórica en democracia que genere cambios estructurales indispensables para el futuro del país. En el escenario más pesimista, podría ser el último paso antes de precipitarse al abismo.

Por todo lo apuntado, lo que suceda en Bolivia es importante para América del Sur<sup>42</sup>. Si Sudamérica quiere mantener márgenes de autonomía y evitar la interferencia de Estados Unidos es preciso resolver la crisis boliviana, porque la misma podría tener imprevisibles consecuencias políticas, sociales e, incluso, militares. En este marco, una de las preocupaciones centrales de la región es evitar que inestabilidad del país se propague a la vecindad más próxima, para lo cual hace falta una diplomacia preventiva y mecanismos de alerta temprana.

### **Principales nexos entre la política exterior y la política de defensa de Bolivia**

En el pasado, el equilibrio de poder era un aspecto central de las políticas de seguridad. Las disputas estatales estuvieron motivadas por reivindicaciones tanto territoriales como de recursos naturales. En todo caso, los traumas históricos y las secuelas del pasado determinaron que las relaciones de Bolivia con algunos de sus países vecinos se caractericen por el recelo y la desconfianza. A lo largo de su historia republicana, Bolivia enfrentó tres guerras: la Guerra del Pacífico, la Guerra del Acre y la Guerra del Chaco. Los conflictos heredados por el país explican por qué, en su agenda de seguridad, aparecen tanto viejas temáticas que pertenecen a la agenda histórica y se relacionan con problemas de soberanía, como asuntos nuevos tales como la lucha contra el nar-

---

<sup>42</sup> Véase Toklatian, *op. cit.*

cotráfico, el terrorismo y el crimen transnacional, la preservación del medio ambiente, la pobreza y la desigualdad, o las operaciones de mantenimiento de la paz.

En la actualidad, las cinco prioridades geográficas de la política exterior boliviana son: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Chile y Perú<sup>43</sup>. A nivel temático, las prioridades son la reivindicación marítima, la exportación del gas natural, la lucha contra el narcotráfico y la participación en las negociaciones comerciales internacionales.

La política de defensa del país promueve la resolución pacífica de controversias, el establecimiento de medidas de fomento de la confianza recíproca, la lucha coordinada con otros países contra amenazas comunes y el cumplimiento de normas internacionales de respeto a los derechos humanos<sup>44</sup>. La política de defensa se expresa través de la disuasión, la cooperación, la prevención y la persuasión<sup>45</sup>.

La diplomacia boliviana se guía por los principios del derecho internacional que rigen la convivencia civilizada entre las naciones. Ha sido, por ello, una diplomacia comprometida con la búsqueda de la paz, el respeto y la cooperación entre las naciones<sup>46</sup>. Otros principios rectores del comportamiento internacional de Bolivia han sido contribuir a la vigencia del sistema democrático y la promoción de los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la convivencia pacífica de los pueblos y la solución pacífica de controversias. Tomando en cuenta que el país cree que las opciones diplomáticas deben prevalecer sobre las de la fuerza, ha renunciado al uso de la fuerza y ha rechazado el armamentismo como instrumento de su política exterior.

---

<sup>43</sup> Véase Ramiro Orías, Alfredo Seoane y William Torres, 2001.

<sup>44</sup> Véase República de Bolivia, 2006a.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Véase William G. Torres Armas, 2002.

Bolivia ha reafirmado su vocación pacifista en los últimos años, participando en operaciones de mantenimiento de paz y suscribiendo diversos regímenes internacionales referidos a la creación de zonas de paz, medidas de fomento de confianza, desarme y control de armamento convencional y de destrucción masiva, entre otros.

Bolivia es un país en desarrollo, con una capacidad disuasiva limitada, con el más bajo ingreso *per cápita* en Sudamérica, rodeado por cinco países y con una extensa frontera prácticamente desguarnecida. El país además es la cabecera de las dos principales cuencas sudamericanas, un país de contactos que pretende convertirse en el nudo energético del continente y el centro de los corredores interoceánicos y las redes de telecomunicación. Bolivia además es un país miembro de la CAN y un país asociado al Mercosur.

La tarea de coordinar y compatibilizar la política exterior y la de defensa es todavía una *asignatura pendiente*. En el marco del proceso de cooperación que se desarrolla entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el de Defensa, el 10 de mayo de 2002 se suscribió un Memorándum de Cooperación y Fortalecimiento Institucional Permanente entre ambas instituciones, con el objeto contribuir a la formulación, elaboración, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas exterior y de defensa en aquellas materias en las que se requiera una acción conjunta.

La política de seguridad puede ser dividida en seguridad interna y seguridad externa. No obstante, las nuevas amenazas no son estrictamente internas o externas, sino crecientemente transnacionales, como ocurre con el terrorismo, el narcotráfico o el crimen organizado. Por ello, las estructuras institucionales creadas en la región para responder a estas amenazas no siempre son las más idóneas y adecuadas, ya que no han podido superar el desafío de la progresiva transnacionalización de los conflictos.

## Las Naciones Unidas y la seguridad colectiva

El 24 de octubre de 1945, 51 países resueltos a preservar la paz mediante la cooperación internacional y la seguridad colectiva establecieron la Organización de las Naciones Unidas. Actualmente, casi todas las naciones del mundo —191 países en total— pertenecen a la ONU.

El sistema de las Naciones Unidas está constituido por: i) Las naciones propiamente dichas, representadas por seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría; ii) los programas y fondos de las Naciones Unidas (Unicef, PNUD o ACNUR), y iii) los organismos especializados (OIT, FAO, UPU, OMS, Unesco, BM, FMI, OACI, ONUDI, OMI, OMPI, ONUDI, FIDA, OIEA).

La estructura del organismo mundial refleja el orden de la postguerra. El Consejo de Seguridad de la ONU es el órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo está integrado por 15 miembros: 10 miembros no permanentes, elegidos periódicamente por todos los Estados miembros por un periodo de dos años, y cinco miembros permanentes.

Actualmente, uno de los debates centrales en las Naciones Unidas es la posibilidad de reformar el Consejo de Seguridad. Al respecto, se han presentado dos opciones. De acuerdo a la opción A, habría seis nuevos puestos permanentes, sin derecho a veto, y tres nuevos puestos no permanentes. De acuerdo a la opción B, no habrían nuevos puestos permanentes, pero se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Véase “Annan pide reformas radicales a la onu” y “Annan propone reformas a la onu”, en: BBC Mundo, 21 de marzo de 2005.

Bolivia fue un miembro fundador de las Naciones Unidas desde 1945. El país nunca ocupó la Presidencia de la Asamblea General, aunque fue miembro del Consejo de Seguridad en dos oportunidades (la primera en el bienio 1964-1965 y la segunda en el bienio 1979-1980)<sup>48</sup>. En la actualidad, el Gobierno boliviano ya ha manifestado su intención de apoyar las candidaturas de Alemania, Brasil, India y Japón como miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

### **Operaciones de mantenimiento de paz**

Las Naciones Unidas desempeñan una función importante en la tarea de apaciguar las crisis internacionales y solucionar los conflictos prolongados. El organismo mundial ha llevado a cabo complejas operaciones de establecimiento de paz, mantenimiento de paz y de asistencia humanitaria, además de realizar esfuerzos dirigidos a impedir el estallido de conflictos y, si los conflictos se hubieron producido, ha atacado las causas que generaron la guerra, sentando las bases de una paz duradera.

Las operaciones de mantenimiento de paz tienen por objeto ayudar a controlar conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacionales, mientras se trata de lograr soluciones políticas duraderas<sup>49</sup>. Estas operaciones implican la presencia de tropas de las Naciones Unidas sobre el terreno (tanto personal civil como militar) para prestar socorro y ayuda humanitaria o para aplicar o supervisar los acuerdos relativos a la administración o el control de un conflicto o su resolución.

El 22 de mayo de 1997, las Naciones Unidas y el Gobierno boliviano suscribieron un Memorándum de Entendimiento en virtud del cual

---

<sup>48</sup> Véase [www.rree.gov.bo](http://www.rree.gov.bo)

<sup>49</sup> Véase Consigli y Valladares, 1997; y Pellicer y Hernández, 1995.

se acordó que Bolivia contribuiría a las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas que intervienen en operaciones de mantenimiento de la paz.

La participación de contingentes bolivianos —tanto de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional— en los Cascos Azules tiene el propósito de apoyar los esfuerzos de la ONU, ganar experiencia para estos cuerpos, capacitarse y conocer los mecanismos de las Naciones Unidas para pacificar diversas regiones del planeta actualmente en conflicto.

Oficiales de las Fuerzas Armadas bolivianas han cumplido misiones de paz y observación en la frontera Irak-Kuwait, Guatemala, Kosovo, Sierra Leona, Congo, Chipre, Kuwait y Timor Oriental. Asimismo, oficiales bolivianos participaron en las operaciones de mantenimiento de la paz realizadas en Mozambique, Haití, Angola y el Congo.

En octubre de 2001, se firmó un Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de Bolivia y la ONU por el cual se acordó apoyar a las fuerzas desplazadas en el Congo denominadas Misión de Observación de Naciones Unidas en el Congo (MONUC) con personal, equipo y servicios de nuestro país. En la actualidad, el VIII contingente de alrededor de 200 soldados bolivianos está a punto de partir a la República del Congo.

## **La Organización de Estados Americanos**

La Carta de la OEA se suscribió el 30 de abril de 1948 y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Entre los principios de la OEA se pueden destacar los siguientes: i) el derecho internacional como norma de conducta de los Estados; ii) la condena de la guerra de agresión; iii) la defensa colectiva y iv) las controversias internacionales deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos. Durante muchas

décadas, la OEA fue percibida como un organismo utilizado por Estados Unidos para legitimar sus intervenciones en la región. Esta percepción se ha modificado en la década de los noventa.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) fue suscrito en 1947, es decir antes de la creación de la OEA. Por ello, no todos los miembros de la OEA son miembros del TIAR<sup>50</sup>. El Tratado fue firmado en plena Guerra Fría y se trata de un acuerdo eminentemente militar. En el mismo se establece la noción de defensa colectiva. En otras palabras, un ataque contra uno de los signatarios se considera como un ataque contra todos.

El Pacto de Bogotá, que fue suscrito en abril de 1948, es un instrumento que reconoce la obligación de las partes contratantes de buscar el arreglo de controversias por medios pacíficos, a través de procedimientos de negociación diplomática<sup>51</sup>. El Tratado de Tlatelolco, por su parte, establece que América Latina es una zona libre de armas nucleares y fue firmado por la totalidad de los países latinoamericanos en la década de los noventa.

Bolivia fue un país fundador de la OEA y el TIAR. Además el país suscribió el Tratado de Tlatelolco, el Pacto de Bogotá —aunque no lo ratificó— y el Protocolo de Reformas del TIAR. La OEA es el organismo hemisférico más importante y uno de los principales foros donde Bolivia ha hecho conocer su posición sobre diversos temas de la agenda internacional, en particular la lucha contra el narcotráfico y el difereando que mantiene con Chile sobre la cuestión marítima.

En la OEA se discuten una variedad de temas como el fortalecimiento y la consolidación de la democracia; la promoción de los derechos humanos; la preservación del medio ambiente y el desarrollo sos-

---

<sup>50</sup> Véase Moreno, 1999.

<sup>51</sup> *Ibid.*

tenible; la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la corrupción; la seguridad hemisférica, la lucha contra la pobreza y los procesos de integración y el libre comercio.

El sistema interamericano de seguridad ha estado en revisión durante la década de los noventa<sup>52</sup>. Un tema crucial ha sido la sustitución del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Este tratado fue seriamente cuestionado a partir de los años ochenta con ocasión de la Guerra de las Malvinas. No obstante, fue nuevamente reactivado después de los atentados del 11 de Septiembre, cuando Estados Unidos invocó la noción de seguridad colectiva. A pesar de la breve resurrección del TIAR, hay coincidencia en que los desafíos a la seguridad en el continente no pueden ser resueltos con este instrumento jurídico que data de la etapa de la Guerra Fría. Además, México se retiró del TIAR en septiembre de 2002<sup>53</sup>.

El sistema de seguridad hemisférico ha ido transitando hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral<sup>54</sup>. En el marco del organismo interamericano, se han suscrito una serie de convenciones en el ámbito de la seguridad, se han creado nuevas instituciones como el CICAD, el CICTE o el CIRN, y se ha elaborado la Carta Democrática Interamericana<sup>55</sup>.

## **Medidas de fomento de la confianza**

La aplicación de las medidas de fomento de la confianza (MFC) en América Latina se encuentra en un estado relativamente incipiente. No

---

<sup>52</sup> Véase Diéguez, 1995.

<sup>53</sup> Véase Fuentes y Fuentes, 2004.

<sup>54</sup> Véase la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Santiago de Chile, diciembre de 2002.

<sup>55</sup> Véase Fuentes y Fuentes, 2004.

obstante, todo hace suponer que se avanzará en la adopción de procedimientos y mecanismos que permitan lograr estabilidad y certidumbre en la región<sup>56</sup>. Aunque no existe una definición consensuada, siguiendo a Javier Pérez de Cuéllar, se puede afirmar que son “medidas cuyo objetivo es contribuir a reducir o, en algunos casos, incluso eliminar las causas de la desconfianza, terror, tensiones y hostilidades entre los Estados”.

Bolivia está intentando ampliar y diversificar sus relaciones de cooperación, intercambio y asistencia militar con otros países de la región y fuera de ella. En ese contexto se inscriben las medidas de fomento de la confianza adoptadas con países vecinos. A nivel regional, se han logrado identificar numerosas MFC. Por ejemplo, durante la 1ª y la 2ª Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, realizadas en Santiago de Chile, en noviembre de 1995, y en San Salvador, en febrero de 1998, se recomendó la adopción de alrededor de cuarenta MFC.

En la actualidad, Bolivia participa en la promoción de medidas de fomento de la confianza, tanto de alcance bilateral como multilateral. El país ha implementado medidas de confianza mutua con Perú, Paraguay y Argentina, lo que ha contribuido a mejorar el nivel de amistad y entendimiento militar con estos países. No obstante, las mismas corresponden a las *MFC de primera generación*, orientadas a estrechar los contactos entre las Fuerzas Armadas. Nuestro país no ha podido avanzar en ningún caso hacia *las MFC de segunda generación*, que tratan de superar el marco institucional formal, para transformarse en medidas efectivas de confianza.

Con respecto al Perú, las reuniones de este tipo datan de 1992. En cambio, las reuniones con el Paraguay se inician a partir de 1994. Por

---

<sup>56</sup> Véase Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia, 1995; IRELA, 1995.

su parte, con la Argentina, se han celebrado Reuniones de Interconsulta entre el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas del país vecino y el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas bolivianas. Con las Fuerzas Armadas del Perú y Paraguay, se celebran conferencias bilaterales en el área de inteligencia; se intercambia personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento; se realizan reuniones de carácter profesional entre los comandantes de guarniciones y de zonas navales fronterizas; se impulsan actividades de carácter protocolar, cultural, artístico y deportivo; se estimula el turismo de recreación militar; se intercambian publicaciones de interés común y se implementan programas de cooperación técnica y logística.

Una lectura detenida de las Rondas de Conversaciones demuestra que el Perú es el país con el que Bolivia ha tenido más encuentros y ha alcanzado más adelantos en materia de fomento de la confianza<sup>57</sup>. Con el Paraguay, en cambio, sólo a partir de la reinstauración democrática en ambos países se logró desactivar las percepciones de amenaza y se desarrolló una agenda común de preocupaciones, inclusive en el campo militar<sup>58</sup>.

### **El tema marítimo<sup>59</sup>**

Después de la Guerra del Pacífico, Bolivia se vio privada de su única salida al mar, perdiendo la posibilidad de competir en igualdad de condiciones con el resto de los países de la comunidad internacional. Desde entonces, Bolivia no ha renunciado a su justa demanda marítima y es consciente de que únicamente cuando se solucione dicho problema se abrirá una nueva etapa de cooperación, desarrollo e integración entre Bolivia y Chile.

---

<sup>57</sup> Véase Barrios y Torres, 1997.

<sup>58</sup> Véase Torres Armas, 2001.

<sup>59</sup> Para esta sección del trabajo véase República de Bolivia, 2004b.

El año 2004, Bolivia reiteró al Gobierno de Chile la necesidad de negociar una salida libre, soberana y útil sobre las costas del océano Pacífico. Este tema constituye una de las mayores aspiraciones y demandas de justicia del pueblo boliviano y es un asunto prioritario, irrenunciable y permanente de su política exterior. Es por eso que en la actualidad, a inicios del siglo XXI, el Gobierno de Bolivia ha solicitado a Chile asumir el desafío de una agenda del futuro, buscar una perspectiva moderna para solucionar los problemas históricos pendientes y superar las imágenes y percepciones del pasado para ingresar plenamente al siglo XXI.

En la Cumbre Extraordinaria de las Américas, realizada en Monterrey en enero de 2004, el Presidente de la República Carlos Mesa planteó el problema marítimo boliviano y convocó a un diálogo abierto al Presidente de Chile, Ricardo Lagos. Esta Cumbre marcó un nuevo rumbo en las relaciones bilaterales con Chile, ya que la demanda marítima boliviana se repositó en el ámbito regional y multilateral. El Gobierno de Bolivia considera que el apoyo y la solidaridad de la comunidad internacional son de vital importancia para la solución del problema marítimo.

Bolivia concibe la reanudación de las relaciones diplomáticas con Chile como la culminación de un proceso de reflexión y solución de varios temas pendientes y vitales que han generado una agenda de mutua desconfianza. Uno de esos problemas es el de las minas personales sembradas por Chile en la frontera común.

En la XXXIV Asamblea General de la OEA, realizada en Quito, entre el 6 y el 8 de junio de 2004, el Canciller boliviano presentó el Informe Marítimo de Bolivia y puso en consideración de la comunidad hemisférica el *Libro azul*, un documento que contiene un alegato sobre el retorno de Bolivia al mar, recuerda los hechos históricos que llevaron al enclaustramiento, reflexiona sobre el impacto económico que

esta situación tiene sobre el país y convoca a la comunidad internacional a coadyuvar en la búsqueda de una solución pacífica, por considerar que la misma es fundamental para la integración regional.

En el *Libro azul*, el presidente Carlos Mesa afirmaba que éste es “el mejor momento para la solución de fondo de nuestra relación con Chile. El sur del Perú, el norte de Chile y el oeste de Bolivia forman un triángulo complementario en el que el gas juega un papel fundamental. Quiero plantear claramente a Chile que —a largo plazo— la solución a este desafío de hoy pasa por nuestra capacidad de resolver un tema del siglo XIX, que es nuestra salida al Pacífico”<sup>60</sup>. Chile es el único país del hemisferio occidental con el que Bolivia no mantiene relaciones diplomáticas, lo que demuestra la existencia de un problema pendiente. El pueblo de Bolivia sufre cotidianamente el costo de la mediterraneidad. En la actualidad, pese a poseer enormes reservas de gas natural —las segundas en Sudamérica—, al carecer de un puerto propio, Bolivia no puede exportar directamente dichas reservas para beneficiar a su población.

En el *Libro azul* también se puede leer: “Si bien el enclaustramiento impuesto a Bolivia es en esencia un asunto bilateral, no le compete exclusivamente a Chile y a Bolivia, sino al equilibrio y al proceso de integración de la región. Hay una vocación histórica común entre el Sur del Perú, el Norte de Chile y el Oeste de Bolivia cuya economía, lengua y cultura son comunes como es común el futuro a construir. No vamos a tener un proceso de integración completo desde el Atlántico hasta el Pacífico, considerando a Brasil, Argentina, Paraguay y Perú, si Bolivia y Chile no resuelven definitivamente el tema de la soberanía, porque los corredores bioceánicos que pasan por nuestro territorio, que deben unir una punta y la otra de los dos océanos, lo harán de

---

<sup>60</sup> Véase República de Bolivia, 2004c.

manera fluida, clara, útil y, sobre todo, positiva para la región cuando hayamos resuelto este problema que entorpece y entorpecerá un proceso de integración históricamente ineluctable”<sup>61</sup>.

Ante la Asamblea General de la OEA, el Canciller Juan Ignacio Siles señaló: “Demandamos un espacio de costa, útil, soberano, con continuidad territorial hacia nuestro actual territorio, que no esté sometido a la tutela de ningún otro país y que no corte la continuidad territorial de Chile”<sup>62</sup>.

El 23 de marzo de 2004 se paralizaron las actividades en todo el territorio nacional durante 5 minutos, en un gesto simbólico de reclamo por la pérdida del mar. Una caravana de vehículos partió hacia el océano Pacífico a través de territorio peruano y otra caravana se dirigió a la frontera con Chile. En su discurso de circunstancias, el presidente Carlos Mesa señaló: “los bolivianos consideramos el tema del mar como un asunto de vida o muerte”<sup>63</sup>. Semanas después, el presidente Carlos Mesa dijo: “No hay que tenerle miedo a la demanda de soberanía, porque lo demás es literatura. Todos los bolivianos sabemos que cualquier cosa intermedia que yo les dé es insuficiente. El basarse en ello fue el error de los anteriores Gobiernos”<sup>64</sup>.

Por su parte, el canciller boliviano, Juan Ignacio Siles, señaló que la potencialidad energética de Bolivia era tan grande que podía constituirse en una “herramienta de negociación importante”. Posteriormente, subrayó que el tema de la venta de gas a Chile “tiene que estar casado al tema de la soberanía. No vamos a pensar en ningún caso en una negociación para la venta del gas, o para cualquier otra cosa, si no establecemos primero, muy claramente, que lo que Bolivia busca en el caso

---

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> Véase República de Bolivia, 2004b.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

del tema con Chile es un acceso soberano al Océano Pacífico”<sup>65</sup>. En este contexto, como resultado del referéndum de julio de 2004, se puede afirmar que la disposición del Gobierno boliviano de exportar gas a Chile ahora está condicionada a una solución del problema marítimo.

Meses después, frente a los jefes de Estado y representantes de 191 países reunidos en la ONU el 22 de septiembre de 2004, el presidente Carlos Mesa afirmó que el problema del enclaustramiento marítimo boliviano es “una piedra en el zapato” que dificulta la integración con Chile y el continente.

El 20 de octubre del 2004, al cumplirse 100 años de la suscripción del Tratado de 1904, el presidente Carlos Mesa insistió en la necesidad de establecer un nuevo tratado para poner fin “a la ética que definió la posición chilena, siempre apoyada en la fuerza, apoyada en la decisión arbitraria de quien de manera unilateral y por la violencia se apropia de algo que no le pertenece”<sup>66</sup>. Destacó que el Tratado de 1904 “logró paz, pero amistad no”<sup>67</sup>.

Francisco Pérez Walker, primo del actual Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, es el nuevo Cónsul de Chile en Bolivia. A su llegada a La Paz, el nuevo Cónsul General de Chile calificó de “tremendamente importante” su misión en Bolivia.

El 5 de noviembre del año 2004, los cancilleres de Bolivia, Juan Ignacio Siles, y de Chile, Ignacio Walker, abrieron una nueva etapa en las relaciones bilaterales, dando inicio a un diálogo que abordará todos los temas de interés para ambas naciones. Ambas autoridades se reunieron en Río de Janeiro (Brasil), en el marco de la Cumbre de Río.

---

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*

Tras el encuentro, el canciller Siles anunció el inicio de una “hoja de ruta” y el desarrollo de una agenda sin exclusiones. Tiempo después, los presidentes de Bolivia, Carlos Mesa, y de Chile, Ricardo Lagos, sostuvieron encuentros informales en Brasilia y Cusco, donde conversaron acerca de algunos temas históricos y de la necesidad de continuar avanzando en un diálogo entre ambos países.

Finalmente, los cancilleres de Chile, Ignacio Walker, y de Bolivia, Juan Ignacio Siles, se reunieron en Montevideo, con ocasión de la posesión del nuevo mandatario uruguayo, Tabaré Vázquez. En esa oportunidad, el canciller Siles explicó que “la construcción de la confianza mutua tiene que partir de la base de que en algún momento trataremos el tema de nuestra soberanía en el acceso marítimo”.

## Límites y fronteras

En América Latina las fronteras están comenzando a convertirse en espacios de diálogo y cooperación, superándose las visiones geopolíticas signadas por el antagonismo y el conflicto, especialmente en un contexto de integración regional. Superando las visiones conspirativas que sugerían no desarrollar ningún proyecto fronterizo ante el temor de una invasión de los países vecinos, Bolivia ha comenzado a levantar las restricciones constitucionales en los 50 kilómetros de la frontera, estableciendo corredores de exportación en materia de transporte, energía y telecomunicaciones<sup>68</sup>.

Bolivia tiene una dilatada frontera de 6.918 kilómetros que comparte con cinco naciones vecinas, lo que justifica la necesidad de una política de protección, desarrollo e integración de las áreas fronterizas<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Véase Torres Armas, 2004.

<sup>69</sup> *Ibid.*

Si se analiza la agenda que Bolivia tiene con sus cinco vecinos, se constata que la cuestión fronteriza no es un tema prioritario en ninguna de ellas. Los problemas fronterizos tradicionalmente se tratan en los mecanismos de consultas políticas, las comisiones mixtas de límites, en el marco de los comités de frontera o como parte de los programas binacionales de desarrollo fronterizo. En el ámbito de la CAN, se está avanzando en temas como el establecimiento de zonas de integración fronteriza (ZIF) o de centros binacionales de atención en frontera (CEBAF). La Argentina es el país con el cual se advierte más desarrollo en el estudio de la cuestión fronteriza. El análisis de las fronteras con Perú, Brasil y Chile muestra un desarrollo intermedio, mientras que la frontera con el Paraguay es la menos avanzada<sup>70</sup>.

En el ámbito fronterizo, comienzan a desarrollarse iniciativas regionales o municipales, que no siempre responden a visiones generadas en las capitales, sino a propuestas de las regiones que comienzan a convertirse en importantes actores en el proceso de elaboración de las políticas públicas en general, y de la política exterior en particular. Del mismo modo el proceso de creación de autonomías regionales y de elección de prefectos puede tener una incidencia directa en el relacionamiento con los países vecinos. En los próximos años, Bolivia debería buscar incrementar su proyección geopolítica y su influencia económica en el norte de Chile, el sur del Perú, el Chaco boreal, el norte de la Argentina y en la región amazónica y el centro oeste del Brasil. En los últimos años, Bolivia ha planteado la creación de polos de desarrollo bi o trinacionales con países como Perú, Chile o Argentina<sup>71</sup>.

Únicamente dos provincias argentinas tienen frontera con Bolivia: Salta y Jujuy. Asimismo, sólo cuatro Estados del Brasil tienen frontera con Bolivia: Acre y Rondonia en la región norte, y Mato Grosso y

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

Mato Grosso do Sul en la región centro-oeste. En el caso de Chile, las Regiones I y II, Tarapacá y Antofagasta, respectivamente, colindan con Bolivia. Los departamentos paraguayos fronterizos con Bolivia son Boquerón, Chaco, Nueva Asunción y Alto Paraguay. Finalmente, en el caso del Perú, colindan con Bolivia los departamentos de Madre de Dios, Tacna y Puno.

Uno de los objetivos del Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano es la defensa de la integridad territorial de Bolivia, tanto en el campo jurídico como diplomático y la realización de trabajos de inspección, reposición y densificación de hitos fronterizos. Por su parte, las Fuerzas Armadas están encargadas de garantizar la integridad nacional y tienen bajo su control y tutela las fronteras y la soberanía nacional. Hay grandes posibilidades de interacción y cooperación entre la Dirección General de Límites y Fronteras de la Cancillería y reparticiones como el Servicio Nacional de Hidrografía Naval, el Instituto Geográfico Militar y Aerofotogrametría. Con mucha frecuencia, a lo largo y ancho de las fronteras del país, se presentan denuncias de remoción de hitos, ingreso indebido de personas al territorio nacional o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales del país, aspectos que sólo se pueden resolver con un esfuerzo coordinado de diversas reparticiones públicas.

### **La lucha contra el narcotráfico**

En la lucha contra el narcotráfico están involucrados prácticamente todos los países de la comunidad internacional. Algunos son países productores de materia prima, mientras que otros la transforman, la distribuyen, son países de tránsito o la consumen. Esta situación demuestra las múltiples dimensiones del problema y los diferentes efectos políticos, económicos y sociales que puede causar el narcotráfico. Por eso, se afirma que la lucha contra el narcotráfico es un problema crecientemente complejo. En la actualidad, Bolivia enfrenta una

triple realidad: es un país productor, un país de tránsito y un país consumidor<sup>72</sup>.

El narcotráfico es una verdadera amenaza a la seguridad interna de los países, debido a sus perniciosos efectos sobre la salud, la familia, el aumento de la delincuencia, la estabilidad de las instituciones democráticas y el ostensible incremento de la violencia. El narcotráfico tiene los recursos necesarios para poner a las instituciones al servicio de los intereses criminales y, por tanto, pone en riesgo la soberanía y el interés nacional del país. Además, por su carácter transnacional, el narcotráfico y otras formas de crimen organizado desbordan el ámbito de actuación de las fuerzas y seguridad nacionales.

Por otro lado, la violencia asociada al narcotráfico y su disposición a utilizar de manera indiscriminada métodos terroristas en su lucha contra el Estado lo convierte en una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos. A esto se añade la vinculación en algunos países entre narcotraficantes y diversos grupos subversivos, que encuentran en el narcotráfico y otras actividades delictivas una lucrativa fuente de ingresos. En algunas regiones, los esfuerzos de los Gobiernos por combatir la droga contribuyen a agudizar los conflictos sociales y étnicos.

Bolivia es parte de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988, la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por su Protocolo de 1972, y la Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971. A nivel bilateral, Bolivia tiene suscritos varios instrumentos jurídicos internacionales para luchar contra el narcotráfico y, a nivel regional, forma parte del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la OEA.

---

<sup>72</sup> Véase República de Bolivia, 2004d.

En el marco del principio de responsabilidad compartida, Bolivia pretende sustituir la economía de la coca y fomentar el desarrollo alternativo, incorporando a miles de familias a actividades lícitas, continuar eliminando la coca ilegal, aunque respetando el consumo tradicional, buscar mercados para los productos alternativos y reducir el consumo interno de drogas.

A diferencia de los productos del desarrollo alternativo, la cocaína nunca ha pagado aranceles y tiene un mercado asegurado. Por ello, es necesario buscar la apertura de los mercados para los productos del desarrollo alternativo y consolidar las reducciones arancelarias otorgadas por Estados Unidos y Europa a través de los Sistemas Generalizados de Preferencias y el ATPDEA. Bolivia reclama mayor apertura para sus productos y un comercio libre de aranceles, subsidios y de medidas paraarancelarias, ligando este reclamo a una justa compensación al país por los esfuerzos en erradicación de cocales.

En los últimos años, se han presentado nuevas tendencias en la lucha contra el narcotráfico. En lo que respecta al consumo, cabe destacar que se está incrementando y diversificando el consumo de diversas drogas en el país. Además, la edad de inicio de consumo se está reduciendo. El bajo precio de la coca peruana ha estado permitiendo su importación y su colocación en terceros mercados. Finalmente, es necesario enfatizar que el problema del narcotráfico en Bolivia se ha trasladado de la zona del Chapare a la región de los Yungas, donde el trabajo gubernamental será mucho más complicado<sup>73</sup>.

## **La lucha contra el terrorismo**

Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra la Torres Gemelas y el Pentágono, en Estados Unidos, causando un

---

<sup>73</sup> Véase República de Bolivia, 2004d.

número de víctimas sin precedentes en la historia de la humanidad<sup>74</sup>, las cuestiones del terrorismo y la seguridad internacional han adquirido una nueva proyección y un creciente interés y protagonismo en la agenda internacional<sup>75</sup>.

Aunque a escala internacional todavía no se ha logrado una definición de consenso, el terrorismo puede entenderse como la ejecución de actos de violencia para amedrentar a ciertos actores sociales o a una población determinada o para desorganizar una estructura social, económica o política. Los blancos elegidos por el terrorismo suelen tener una relación indirecta con los propósitos políticos de los atentados.

El terrorismo suele expresar con amargura las frustraciones de ciertos sectores de la población y usa la táctica del terror psicológico para alcanzar sus objetivos<sup>76</sup>. El propósito es causar miedo para obtener fines políticos. El terrorismo tiene un carácter transnacional y muchas veces se encuentra asociado con otras amenazas como el narcotráfico, el tráfico de armas, la delincuencia y la corrupción. Además puede implicar el empleo no sólo de armas y explosivos convencionales, sino también de armas químicas, biológicas y hasta nucleares. Las organizaciones terroristas pueden transformar cualquier punto del planeta en su escenario de lucha y convertirse en una amenaza real y vigente para los Estados de la región. Ningún país puede considerarse inmune o ajeno a estas preocupaciones.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en territorio de EE UU, el Gobierno boliviano se solidarizó con el pueblo y el Gobierno estadounidenses, expresando su solidaridad particularmente con las familias de las víctimas de este abominable crimen<sup>77</sup>. Condenó

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Véase William G. Torres Armas, "La lucha contra el terrorismo en Bolivia", s.d.

<sup>76</sup> Véase Pearson y Rochester, 2000.

<sup>77</sup> Véase William G. Torres Armas, "La lucha contra el terrorismo en Bolivia", s.d

asimismo los ataques terroristas, y exhortó a todos los Estados a emprender acciones para someter a la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y a redoblar sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos terroristas.

A partir de ese momento, la política exterior de Bolivia incorporó en su agenda el tema de la lucha contra el terrorismo y asumió una serie de medidas condenatorias y preventivas contra las acciones terroristas. Por ejemplo, el apoyo a las resoluciones de condena contra todas las formas y manifestaciones terroristas, en las diferentes Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, reuniones de concertación política de grupos regionales y subregionales, tales como el Grupo de Río, la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, así como en las declaraciones conjuntas tanto a nivel presidencial como ministerial. También respaldó las acciones que el Gobierno de Estados Unidos emprendió contra objetivos militares en Afganistán, con el propósito de desarticular la red del terrorismo internacional, en ejercicio del derecho a la legítima defensa consagrado en el Artículo 51 de la Carta de la ONU.

Posteriormente, el Gobierno boliviano dio cumplimiento a las resoluciones 1368 (2001), 1373 (2001) y 1377 (2001) del Consejo de Seguridad y 56/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, respectivamente, así como a las Resoluciones RC23/1/01 y RC 24/RES. 1/01, adoptadas en la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la OEA. Finalmente, Bolivia apoyó la Resolución del Grupo de Río de condena al terrorismo, emitida en Lima en septiembre de 2001. Por otra parte, el Gobierno de Bolivia firmó o ratificó doce instrumentos jurídicos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo y sus diferentes manifestaciones<sup>78</sup>. Quizá el más importante de ellos sea la Convención Interamericana contra el

---

<sup>78</sup> Véase William G. Torres Armas. "La lucha contra el terrorismo en Bolivia" s.d.

Terrorismo, adoptada el 3 de junio de 2002 en la XXXII Asamblea General de la OEA. En el campo financiero se hicieron esfuerzos para evitar que personas vinculadas con grupos y organizaciones terroristas internacionales puedan acceder a recursos económicos, cuentas bancarias o realicen operaciones de lavado de dinero en el país. Además, se incrementó el nivel de seguridad en los principales aeropuertos del país<sup>79</sup>.

### Otros regímenes internacionales

En el ámbito hemisférico existen importantes foros, espacios y acuerdos multilaterales cuyo propósito es lograr la limitación de armas convencionales y no convencionales, la exclusión de la región de las armas con capacidad de destrucción masiva, la búsqueda de zonas de paz, la celebración de reuniones de ministros de defensa de todo el continente<sup>80</sup>, esfuerzos de aplicación de medidas de fomento de la confianza<sup>81</sup>, diálogos militares sobre seguridad, paz, intercambio de información y

---

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> La I Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Williamsburg, en julio de 1995, fue de por sí una mfcs importante para todo el hemisferio. En el evento se llegó al consenso sobre la necesidad de reconocer el papel crítico de las fuerzas militares y de seguridad en la defensa de los intereses legítimos de los Estados democráticos. Los representantes de los distintos gobiernos participantes consideraron importante aumentar la transparencia en los asuntos de defensa, solucionar controversias a través de negociaciones y la adopción general de las mfcs. Asimismo, coincidieron en promover una mayor cooperación en materia de defensa para apoyar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la lucha contra el narcoterrorismo. En la II Reunión de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en San Carlos de Bariloche, en octubre de 1996, se analizó el mantenimiento de la paz internacional, la implementación de las mfcs, la remoción de minas antipersonales y los esfuerzos contra el tráfico ilícito de drogas y otros delitos internacionales. En la ocasión Estados Unidos anunció el establecimiento de un Centro Interamericano para Estudios de Defensa dedicado a fortalecer las experiencias del personal civil en los asuntos de defensa.

<sup>81</sup> Durante la 1ª Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, realizada en Santiago de Chile en noviembre de 1995, se adoptó la Declaración de Santiago en la que se reafirmó la adhesión de los gobiernos participantes a los principios del derecho internacional, el fiel cumplimiento de los tratados, la solución pacífica de los conflictos, la prohibición del uso de la fuerza y el respeto a la plena soberanía de los Estados. Asimismo, los gobiernos pidieron el seguimiento y la evaluación periódica de la implementación de las medidas de fomento de la confianza y solicitaron a la Comisión de la oea sobre Seguridad Hemisférica que asuma esas tareas y encargue a la Asamblea

desarrollo social. Además, existen procesos regionales de pacificación exitosos —como el de Centroamérica— de los que pueden extraerse valiosas experiencias, así como avances bilaterales en materia de medidas de fomento de la confianza.

En la década de los noventa, en América Latina se han hecho cada vez más frecuentes las reuniones cumbre de jefes de Estado o de Gobierno, con el propósito de establecer espacios de diálogo, coordinación y consenso político en el ámbito internacional. Algunos ejemplos de estos foros son las Cumbres Hemisféricas, las Cumbres Sudamericanas, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres de América Latina y el Caribe con la Unión Europea o las Cumbres del Mercosur, la CAN y el Grupo de Río. Los temas tratados coinciden con las preocupaciones más acuciantes de la agenda internacional y, por supuesto, han tratado temas vinculados con defensa o seguridad como la creación de zonas de paz o la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico.

Algunos resultados de estos diálogos han sido la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile estableciendo una Zona de Paz; la Declaración de Galápagos sobre Paz, Seguridad y Cooperación de la CAN; la Carta Andina para la paz y la seguridad o la decisión de establecer una zona de paz sudamericana en el contexto de las cumbres sudamericanas. Por supuesto que todos estos esfuerzos han estado acompañados con el fortalecimiento del principio de la resolución pacífica de controversias y el desarrollo de mecanismos institucionales de prevención de conflictos, el desarrollo de una red de acuerdos vinculantes en materia de desarme y control de armamentos, la búsqueda

---

General la convocatoria de una segunda Conferencia Regional para el seguimiento de los acuerdos de Santiago. Asimismo, los gobiernos acordaron once Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (mfc). Durante la 2ª Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, realizada en San Salvador, en febrero de 1998, se adoptó la Declaración de San Salvador en la que los gobiernos recomendaron la aplicación de mfc adicionales a las identificadas en la Conferencia de Santiago de 1995.

de transparencia de los gastos militares o el desarrollo de mecanismos de cooperación en materia de defensa y seguridad, consulta política y fomento de la confianza entre los países del hemisferio.

Por otro lado, cabe destacar que las reuniones de ministros de defensa constituyen mecanismos regionales de diálogo, concertación y cooperación de alto nivel militar. Se trata de reuniones de los altos mandos militares de los ejércitos, fuerzas aéreas y marinas de las Américas que permiten dialogar, compartir información, intercambiar ideas y debatir acerca de preocupaciones comunes, además de que dichos foros constituyen oportunidades valiosas para entablar contactos personales y mejorar la calidad y el tratamiento de los asuntos de interés mutuo.

En la 2ª Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago de Chile en 1998, se planteó la iniciativa de convocar a una conferencia sobre seguridad. La Conferencia Especial sobre Seguridad se celebró en México en octubre de 2003, donde se aprobó la Declaración sobre Seguridad de las Américas. La agenda temática de la reunión tenía tres ejes, que eran la nueva arquitectura de la seguridad hemisférica, la confianza mutua y la seguridad en el sistema hemisférico, además de la defensa, el desarrollo y la sociedad: las posibilidades de cooperación regional<sup>82</sup>.

En la declaración se hizo una enumeración de los valores compartidos y los enfoques comunes de los países del hemisferio. También se hizo referencia a una concepción de la seguridad de alcance multidimensional, donde se diluyó el acostumbrado enfoque militar. Por otro lado, se incluyó una larga lista de amenazas y desafíos tradicionales y nuevos. En realidad, se trataba de una suerte de inventario de problemas y preocupaciones comunes. Aunque la declaración no es jurídica-

---

<sup>82</sup> Véase La Conferencia Especial sobre Seguridad, México, octubre de 2003.

mente vinculante, la Conferencia Especial sobre Seguridad se considera uno de los foros más importantes que se ha realizado en materia de seguridad en los últimos años en el continente.

El control de armamentos es una medida más realista que el desarme. No es lo mismo limitación que reducción de armamentos. El armamento convencional se refiere a la infantería, la artillería, la fuerza naval y aérea, etc. Las armas de destrucción masiva, en cambio, comprenden las armas nucleares, bacteriológicas y químicas. Dependiendo de su alcance, las armas nucleares se dividen en armas tácticas (1.000 kilómetros), armas de alcance medio (1.000-2.500km) e intermedio (2.500-6.400km) y armas estratégicas o de alcance intercontinental (más de 6.500km)<sup>83</sup>.

Bolivia ha reafirmado su vocación pacifista en los últimos 50 años a través de la suscripción de diversas convenciones, tratados, compromisos y declaraciones internacionales referidas a mecanismos de seguridad colectiva, desarme, control de armamentos, fomento de la confianza y zonas de paz, transparencia en las adquisiciones bélicas e información sobre el gasto militar real. Algunos de los principales instrumentos jurídicos internacionales que ha suscrito Bolivia en el campo de la defensa y la seguridad son los siguientes:

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), suscrito en Río de Janeiro, el 2 de octubre de 1947. Fue ratificado el 14 de octubre de 1950.

El Tratado de Tlatelolco, suscrito en México el 14 de febrero de 1967, que prohíbe la construcción, el despliegue y el almacenamiento de armas nucleares y dispone el uso de energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos.

---

<sup>83</sup> Véase Díez de Velasco, 1991; Sorensen, 2000 y Halajczuck y Moya Domínguez, 1999.

La Declaración de Cartagena sobre Renuncia a las Armas de Destrucción en Masa, suscrita el 4 de diciembre de 1991, en la que los signatarios se comprometen a no producir, desarrollar, utilizar, transferir o poseer ningún tipo de arma de destrucción en masa, sea nuclear, biológica o química.

- El Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares, suscrito en 1968 y ratificado en 1970.
- La Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, suscrita en Washington en 1997.
- La Convención sobre la prohibición, el desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción de 1996.
- El Tratado para la prohibición completa de los ensayos nucleares (CTBTO) de 1996.
- La Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonales y sobre su destrucción, suscrita en Ottawa en 1998.
- La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.
- La Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.
- La Declaración de Ayacucho, suscrita el 9 de diciembre de 1974, que permitió la creación de un importante instrumento internacional de integración estratégica, el Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las repúblicas de Bolivia, Chile y Perú.

- El Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación — conocido también como Declaración de Galápagos—, suscrito el 18 de diciembre de 1989.
- El Compromiso de Mendoza, firmado el 5 de septiembre de 1991, que prohíbe la producción, el desarrollo, el almacenamiento, la adquisición y la utilización de armas de destrucción masiva, especialmente de armas químicas o biológicas.
- La Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz (24 de julio de 1998).
- La Carta Andina para la Paz y la Seguridad (2002).
- La Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (1999).

## Conclusiones

Hoy en día la seguridad es un concepto multidimensional. Las amenazas a la seguridad mundial ya no son predominantemente intraestatales, sino interestatales o transnacionales.

América Latina tiene un papel marginal en la agenda de seguridad global. La región se caracteriza por su irrelevancia estratégica. La existencia de regímenes democráticos no asegura la desactivación de los conflictos interestatales. La recuperación de la democracia y el desarrollo de procesos de integración han contribuyeron a desactivar varias hipótesis de conflicto. Al presente, las percepciones de amenaza en la región no son comunes. Las principales amenazas en América Latina son tres: el limitado desarrollo socio-económico y la falta de institucionalización democrática; la permanencia de conflictos interestatales de larga data; y la emergencia de problemas transnacionales.

En Bolivia, de cada 5 ciudadanos tres son pobres y dos son indigentes. La desigualdad social se ha incrementado. El ingreso en lugar de repartirse equitativamente tiende a concentrarse. La informalidad y

el desempleo aumentan. En el ámbito político, la democracia viene perdiendo legitimidad. A ello se debe añadir el déficit de liderazgos, los partidos en crisis, el creciente empoderamiento de la sociedad civil y las carencias de un sistema político que no ha cumplido sus promesas de oportunidad e inclusión. Las reformas económicas implementadas en los años 90 permitieron lograr una estabilidad macroeconómica, que convive con un malestar microeconómico, una insuficiente gobernabilidad democrática y una creciente polarización política y social. El mercado no ha corregido las asimetrías de la sociedad y, de hecho, puede exacerbarlas.

Los procesos de modernización y cambio en Bolivia han generado nuevos actores sociales que demandan inclusión en un momento de repliegue de las responsabilidades sociales del Estado. En el caso de Bolivia no se habla de un Estado fallido, sino de un agudo debilitamiento estatal. Bolivia enfrenta problemas de ingobernabilidad, la reafirmación de sus identidades, una gran controversia en torno al futuro de sus recursos energéticos, el replanteamiento de la reivindicación marítima con Chile, la reorientación del escenario de conflicto en la lucha contra el narcotráfico, tendencias secesionistas y una enorme fragilidad geopolítica. Lo que suceda en Bolivia es importante para Sudamérica. Una de las preocupaciones centrales de la región es evitar que inestabilidad del país se propague a los países vecinos.

En el pasado, las disputas estatales estuvieron motivadas por reclamos tanto territoriales como de recursos naturales. A lo largo de su historia republicana, Bolivia enfrentó tres guerras. Esto explica por qué, en su agenda de seguridad, aparecen tanto viejas temáticas como asuntos nuevos. La tarea de coordinar y compatibilizar la política exterior y la de defensa todavía es una *asignatura pendiente*. En la actualidad, las prioridades temáticas de la política exterior son la reivindicación marítima, la exportación del gas natural, la lucha contra el narcotráfico y la participación en las negociaciones comerciales internacionales. La polí-

tica de defensa, en cambio, promueve la resolución de controversias de forma pacífica, el establecimiento de medidas de fomento de la confianza, la lucha coordinada con otros países contra amenazas comunes y el cumplimiento de normas internacionales de respeto a los derechos humanos.

La diplomacia boliviana se guía por los principios del derecho internacional que rigen la convivencia civilizada entre las naciones. El país ha renunciado al uso de la fuerza y ha rechazado el armamentismo como instrumento de su política exterior. Bolivia también ha reafirmado su vocación pacifista participando en operaciones de mantenimiento de paz y suscribiendo diversos regímenes internacionales en materia de seguridad. Bolivia es un país en desarrollo, con una capacidad disuasiva limitada, rodeado por cinco países y con una extensa frontera prácticamente desguarnecida. Su aspiración geopolítica es convertirse en el nudo energético del continente y el centro de los corredores interoceánicos y las redes de telecomunicación.

La estructura de las Naciones Unidas, organismo mundial establecido en 1945, refleja el orden de la postguerra. En la actualidad, uno de los temas centrales de la ONU es la posibilidad de reformar el Consejo de Seguridad. Al respecto, el Gobierno boliviano ha manifestado su intención de apoyar las candidaturas de Alemania, Brasil, India y Japón como miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Las operaciones de mantenimiento de paz tienen por objeto ayudar a controlar conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacionales. Bolivia participa en las operaciones de mantenimiento de paz promovidas por la ONU. En la actualidad, la más importante misión de las tropas bolivianas se desarrolla en la República del Congo.

No todos los miembros de la OEA son miembros del TIAR. El TIAR fue suscrito antes de la creación de la OEA, en plena Guerra Fría. En el mismo se establece la noción de defensa colectiva. Bolivia fue un país

fundador de la OEA y el TIAR. En la OEA, Bolivia ha hecho conocer su posición temas como la lucha contra el narcotráfico y la cuestión marítima. El sistema interamericano de seguridad ha estado en revisión durante la década de los noventa. Una cuestión crucial ha sido la sustitución del TIAR, que fue reactivado después de los atentados del 11 de septiembre. Los actuales desafíos a la seguridad en el continente no pueden ser resueltos con este instrumento jurídico.

Las medidas de fomento de la confianza tratan de reducir o eliminar las causas de la desconfianza, tensiones y hostilidades entre los Estados. Bolivia participa en la promoción de medidas de fomento de la confianza, tanto de alcance bilateral como multilateral. El país ha implementado medidas de confianza mutua con Perú, Paraguay y Argentina. En ningún caso nuestro país ha podido avanzar hacia *las MFC de segunda generación*.

Después de la Guerra del Pacífico de 1879, Bolivia se vio privada de su salida al mar. El año 2004, Bolivia volvió a solicitar al Gobierno de Chile una salida libre, soberana y útil al océano Pacífico. Chile es el único país del hemisferio occidental con el que Bolivia no mantiene relaciones diplomáticas. El tema marítimo es un asunto prioritario, irrenunciable y permanente de la política exterior boliviana. Después de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, la demanda marítima boliviana se reposicionó en el ámbito regional y multilateral. El enclaustramiento impuesto a Bolivia es un asunto que afecta al equilibrio y al proceso de integración de la región. Hay una vocación histórica y de desarrollo común entre el sur del Perú, el norte de Chile y el occidente de Bolivia. Las reservas de gas pueden ser una herramienta de negociación con Chile. A fines del año 2004, estos dos últimos países abrieron una nueva etapa en las relaciones bilaterales, dialogando con una agenda sin exclusiones.

En América Latina las fronteras están comenzando a convertirse en espacios de diálogo y cooperación. Bolivia tiene una dilatada frontera que comparte con cinco naciones. En la agenda vecinal de Bolivia, la Argentina es el país con el cual se advierte más desarrollo conceptual, aunque la cuestión fronteriza no es un tema prioritario. En los próximos años, Bolivia debería buscar incrementar su proyección geopolítica y su influencia económica en el norte de Chile, el sur del Perú, el Chaco boreal, el norte de Argentina y en la región amazónica y el centro oeste del Brasil.

En la lucha contra el narcotráfico están involucrados prácticamente todos los países de la comunidad internacional. En la actualidad, Bolivia enfrenta una triple realidad: es un país productor, un país de tránsito y un país consumidor. El narcotráfico es una verdadera amenaza a la seguridad interna del país. El problema del narcotráfico en Bolivia se ha trasladado de la zona del Chapare a la región de los Yungas.

Después de los ataques terroristas contra la Torres Gemelas y el Pentágono, el tema del terrorismo adquirió un creciente interés en la agenda internacional. Ningún país puede considerarse inmune o ajeno a esta lucha. Después de los atentados del 11 de septiembre, la política exterior boliviana asumió una serie de medidas condenatorias y preventivas contra las acciones terroristas. En efecto, dio cumplimiento a las resoluciones de las Naciones Unidas, firmó o ratificó doce instrumentos jurídicos internacionales y firmó la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Simultáneamente, Bolivia respaldó las acciones que el gobierno de los Estados Unidos emprendió contra objetivos militares en Afganistán. La nueva Doctrina de Seguridad de Estados Unidos desarrolló el concepto de guerras preventivas. América Latina, en general, se opuso a la guerra contra Irak. Bolivia tuvo una posición ambigua.

## Bibliografía

Barrios, Raúl y William Torres

1997 “Seguridad y confianza trinacional: una aproximación boliviana”. En: Raúl Barrios (ed.), *Bolivia, Chile y Perú. Una opción cooperativa*. La Paz: UDAPEX, ILDIS, III y CAF

Carta Andina para la Paz y la Seguridad, en:  
[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia

1995 *Medidas de confianza mutua y cooperación pacífica en América Latina*. Santiago de Chile: julio de 1995.

Consigli, José Alfredo y Gabriel Valladares

1997 *Las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Una aproximación desde el derecho internacional*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Instituto de Derecho Internacional.

Costa Vaz, Alcides

1999 “La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el Mercosur”, en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO (Chile) y *Nueva Sociedad*, Venezuela.

D’Araujo, Maria Celina y Celso Castro

2000 *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Brasil: Editora FGV.

Deusch, Michael

1998 “¿Por qué América Latina puede extrañar pronto la guerra fría: Estados Unidos y el futuro de las relaciones interamericanas de seguridad?”, en: Jorge Domínguez (ed.), *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, paz y seguridad en las Américas*. Santiago de Chile: Woodrow Wilson Center, FLACSO (Chile), Inter-American Dialogue.

Diamint, Ruth

1999 “Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos” en: Francisco Rojas Aravena (ed.), *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Santiago de Chile: FLACSO (Chile) y *Nueva Sociedad*, Venezuela.

Diéguez, Margarita

1995 “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica”, en: Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. México, D. F.: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y Universidad de las Naciones Unidas.

Díez de Velasco Vallejo, Manuel

1991 *Instituciones de derecho internacional público*. Madrid: Tecnos.

Domínguez, Jorge (ed.)

1998 *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur, paz y seguridad en las Américas*. Santiago de Chile: Woodrow Wilson Center, FLACSO (Chile), Inter-American Dialogue.

Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff

1993 *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

FLACSO

1995 *Paz y Seguridad en las Américas*. Santiago de Chile: FLACSO.

Fuentes, Claudio

2004 “Tendencias de política internacional y operaciones de paz. Desafíos en un mundo interdependiente”, en: [www.flacso/chile.org](http://www.flacso/chile.org), Santiago de Chile, 14 de julio de 2004.

Fuentes, Claudia y Claudio Fuentes

2004 “Vulnerabilidades de una región pacífica: América Latina a comienzos del siglo XXI”, en *Europa América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung, junio de 2004.

Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio

2004 *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. ONU, diciembre de 2004.

Guáqueta, Alexandra y Francisco Leal (coords.)

s. f. “Seguridad regional andina y escenarios andinos”, Grupo de Trabajo sobre Seguridad Regional en: [www.colombiainternacional.com](http://www.colombiainternacional.com)

Halajczuk, Bohdan T. y María Teresa del R. Moya Domínguez

1999 *Derecho internacional público*. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera.

Hirst, Mónica

2004 “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas”, *Nueva Sociedad* N° 185.

Hirst, Monica

1998 “Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur”, en: Jorge Domínguez (ed.), *Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur, Paz y Seguridad en las Américas*. Santiago de Chile: W. Wilson Center, FLACSO (Chile), Inter American Dialogue.

IRELA

1995 *Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre medidas de fomento de la confianza mutua*. Punta del Este, Uruguay.

Jaramillo Edwards, Isabel

2000 “Estados Unidos y el hemisferio occidental: los temas de la agenda de seguridad”, en: *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO (Chile), Año 15, N° 3, julio-septiembre de 2000.

Moreno Pindo, Ismael

1999 *Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas*. México, D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica.

Orías, Ramiro, Alfredo Seoane y William Torres

2001 *Bolivia, país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*. La Paz: Fundemos, Hanns Seidel Stiftung y UDAPEX.

Pearson, Frederic S. y J. Martin Rochester

2000 *Relaciones internacionales, situación global en el siglo XXI*. Bogotá: Mac Graw Hill Colombia.

Pellicer, Olga y Joel Hernández

1995 “Nuevas tendencias en materia de seguridad colectiva internacional”, en: Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*. México, D. F.: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y Universidad de las Naciones Unidas.

Perruci, Gamaliel Jr.

1995 “América Latina y la seguridad internacional en la posguerra fría”, en: *Diálogo y Seguridad, Comisión Sudamericana de Paz-Nueva Sociedad* N° 2, Caracas, noviembre de 1995.

República de Bolivia

2004a *Libro blanco de la defensa*, 1ª edición. La Paz: Ministerio de Defensa.

República de Bolivia

2004b *Memoria institucional octubre de 2003-agosto de 2004*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

República de Bolivia

2004c *El Libro azul. La demanda marítima boliviana*. La Paz: Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores.

República de Bolivia

2004d *Estrategia Integral Boliviana de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas 2004-2008*. La Paz: CONALTID.

Sorensen, Max

2000 *Manual de derecho internacional público*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Toklatian, Juan Gabriel

2005 “Bolivia: un caso de ingobernabilidad”, *La Vanguardia*, 28 de marzo de 2005, Barcelona.

Torres Armas, William G.

2004 “Las fronteras: el paso de una visión lineal a una visión regional”, *Revista de la Academia Diplomática Boliviana*. La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Edición 50 años de la Academia Diplomática de Bolivia.

Torres Armas, William G.

2003 “Efectos de la guerra contra Irak en el derecho internacional y el multilateralismo”, en: *Revista Boliviana de Ciencias Penales*, 3ª época, N° 11. La Paz: Sociedad Boliviana de Ciencias Penales.

Torres Armas, William G.

2002 “Política exterior y política de defensa: una agenda por construir”, *Gaceta Académica* N° 4, 2ª época, publicación periódica y oficial de la Academia Boliviana de Historia Militar, La Paz, noviembre de 2002.

Torres Armas, William G.

2001 “Bolivia-Paraguay: el reencuentro de dos voluntades”, en: Ramiro Orías, Alfredo Seoane y William Torres, *Bolivia país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*. La Paz: Fundemos, Hanns Seidel Stiftung y UDAPEX.

Wagner Tizón, Allan

2005 “Reforma económica y política en los países andinos: Democracias bajo presión”, intervención como Secretario General de la CAN en el seminario “Reforma económica y políticas en los países andinos